

ANALISA

1980 — 7

JEPANG

dalam

Dunia Yang Berubah



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, B. SUNARIO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28—8—1978
ISSN 0126 — 222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	574
JEPANG DALAM DUNIA YANG BERUBAH <i>Hadi SOESASTRO</i>	577
BEBERAPA ASPEK DARI KESINAMBUNGAN PEMERINTAHAN "LDP" <i>Pande Radja SILALAH</i>	595
PEREKONOMIAN JEPANG DI PERSIMPANGAN JALAN? <i>J. PANGLAYKIM</i>	610
PEREKONOMIAN DUNIA DAN JEPANG <i>R.B. SUHARTONO</i>	620
KEBIJAKAN PERTAHANAN JEPANG <i>Budi S. SATARI</i>	645

PENGANTAR REDAKSI

Munculnya Jepang sebagai satu-satunya bangsa non-Barat yang sangat maju industrinya pada masa sesudah perang amat menarik perhatian. Pertumbuhan ekonominya cepat, yaitu selama 1960-1970 rata-rata mencapai di atas 10% GDP riil. Namun dalam tahun-tahun selanjutnya pertumbuhan ini makin menurun menjadi sekitar 7%. Pada tahun 1978 ditetapkan target untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonominya di atas 6%. Dibandingkan dengan tingkat historis rata-rata pertumbuhan ekonominya, target ini rendah, tetapi dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan di negara-negara industri maju, target ini cukup tinggi. Menurunnya pertumbuhan ekonomi ini memperlihatkan pada kita bahwa Jepang sedang dihadapkan pada suatu persoalan yang tidak kecil, baik yang berasal dari dalam negeri maupun yang berasal dari luar, yang sebagian merupakan tantangan yang harus dijawabnya sendiri.

Latar belakang keberhasilan Jepang bermula dengan kekalahannya dari Sekutu pada Perang Dunia II. Segera setelah kekalahannya, Jepang berhasil menemukan kembali identitas nasionalnya berkat perjanjian perdamaian yang ditandatangani tahun 1951 di San Francisco dan pecahnya Perang Korea. Sejak saat itu Jepang telah membulatkan tekad untuk memenangkan perang ekonomi setelah menderita kekalahan perang militer. Maka ditetapkan tujuan utama Jepang adalah laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi, agar dengan demikian mereka memperoleh kembali status dan respek dunia internasional.

Tampaknya setelah melalui suatu perencanaan yang matang, pada tahun 1955 partai-partai politik konservatif yang melihat kepentingan nasional menggabungkan diri dalam satu partai, Partai Demokrasi Liberal (LDP). Sejak terbentuknya partai tersebut merupakan suatu partai yang menguasai pemerintah serta merupakan tulang punggung

kestabilan politik Jepang. Dengan demikian LDP memiliki kesempatan mempersiapkan suatu rencana bagi Jepang sekaligus melaksanakannya. Maka tidak mengherankan tujuan yang bersifat makro untuk memajukan Jepang melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi, didukung sepenuhnya oleh jalinan kerja sama yang erat antara pemerintah, kalangan bisnis dan para politisi.

Salah satu alasan penting dari perkembangan pesat ekonomi Jepang adalah lingkungan bisnis internasional yang menguntungkan. Mekanisme segi lima struktur kekuatan — manajemen, teknologi, modal, dukungan pemerintah — telah membawa Jepang pada puncak keberhasilan yang unik dalam sejarah bisnis internasional. Pada masa lalu Jepang memang tidak perlu terlalu memikirkan hal-hal yang berhubungan dengan pertahanan dan keamanannya, karena adanya keamanan payung nuklir Amerika Serikat, sehingga Jepang hanya membelanjakan sekitar 1% GNP-nya untuk pertahanan. Namun akhir-akhir ini tampaknya Amerika Serikat mulai meningkatkan tekanan-tekanannya terhadap Jepang untuk mengambil peranan politik yang lebih besar sesuai dengan kekuatan ekonominya.

Dewasa ini Jepang berada dalam suatu keadaan yang menuntut perubahan-perubahan antara lain di bidang ekonomi dan militer. Apa dan bagaimana yang pengaruh-pengaruh yang timbul dari perubahan-perubahan yang sedang terjadi di Jepang terhadap situasi global merupakan tema yang dipilih Analisa bulan ini.

Tulisan pertama berjudul "Jepang Dalam Dunia Yang Berubah", yang sekaligus merupakan judul Analisa bulan ini, ditulis oleh Hadi SOEASTRO. Kerangka analisa yang dipergunakan untuk mengulas situasi Jepang dalam tulisan tersebut mempergunakan model tingkah laku yang bersifat "homeostasis", yaitu yang mengarah pada suatu keseimbangan (ekuilibrium) baru. Pemimpin-pemimpin dalam masyarakat Jepang dewasa ini masih terdiri dari generasi yang menolak tindakan-tindakan radikal yang menimbulkan gejolak, tetapi berusaha mengatur perubahan-perubahan ke arah suatu ekuilibrium baru.

Karangan kedua "Beberapa Aspek dari Kesenambungan Pemerintahan LDP" ditulis oleh Pande Radja SILALAH. Hasil pemilihan yang baru lalu telah dimenangkan secara mutlak oleh LDP, dengan mengumpulkan 284 kursi dari 511 kursi untuk Majelis Rendah yang disediakan. Ini tidak berarti secara langsung politik dalam negeri

Jepang tidak akan mendapat gangguan. Dalam menjalankan pemerintahan LDP selalu mendapat gangguan, namun dapat dikatakan bahwa LDP selalu dapat mengatasinya. Tulisan ini mengupas beberapa faktor yang menyebabkan LDP dapat bertahan memerintah Jepang dan faktor yang timbul dari usaha yang dilakukan untuk mempertahankan pemerintahan LDP.

Selanjutnya adalah tulisan J. PANGLAYKIM "Perekonomian Jepang di Persimpangan Jalan?" Pola perdagangan Jepang yang ber- kibat pada ekspor sudah menembus ke dalam pasar hasil industri dunia. Pada saat yang sama banyak perusahaan di negara-negara maju yang mengimpor hasil-hasil produksinya harus mengurangi atau bahkan menghentikan produksinya sehingga timbul ketegangan-ketegangan sosial dan pengangguran. Di lain pihak Jepang memiliki surplus yang relatif tinggi dalam neraca pembayarannya. Hal ini menimbulkan reaksi-reaksi yang kuat dari negara-negara industri lain seperti Amerika Serikat dan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE).

"Perekonomian Dunia dan Jepang" tulisan R.B. SUHARTONO, adalah karangan yang keempat dalam Analisa bulan ini. Karena miskin akan sumber-sumber daya alam, maka untuk mengamankan penghidupannya Jepang harus mengekspor barang-barang manufakturnya sebagai imbalan impor komoditi-komoditi primer. Jepang berhasil melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan industrialisasi secara gemilang dan menguasai teknik tawar-menawar, sehingga mampu mengambil keuntungan dari sistem perdagangan bebas internasional. Keberhasilan Jepang ini menimbulkan persoalan dengan partner-partner dagang Jepang yang utama, karena dominasi barang-barang manufakturnya.

Sebagai tulisan terakhir adalah "Kebijakan Pertahanan Jepang" oleh Budi SATARI. Selama lebih dari 20 tahun, kebijakan pertahanan Jepang dibuat sejalan dengan pasal 9 Konstitusi Jepang yang mengutuk perang sebagai alat untuk menyelesaikan sengketa-sengketa internasional. Tetapi ancaman Uni Soviet yang dewasa ini meningkatkan kegiatan dan kekuatan militernya di perairan dan kepulauan-kepulauan yang berbatasan dengan Jepang telah memaksa Pemerintah Jepang untuk meninjau kembali kebijakan pertahanannya.

JEPANG DALAM DUNIA YANG BERUBAH*

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

"There is nothing more difficult to carry out, nor more doubtful of success, nor more dangerous to handle than to initiate a new order of things."
(Machiavelli)

Dewasa ini Jepang melihat dirinya berada dalam suatu keadaan di mana keamanan dan kemakmurannya benar-benar sedang dipertaruhkan. Memang, kekuatiran bangsa Jepang mengenai ancaman-ancaman dari luar merupakan sesuatu yang menahun. Akan tetapi dalam sejarah post Perang Dunia II ini untuk pertama kalinya Jepang dihadapkan pada kenyataan di mana tantangan-tantangan luar yang dilihatnya itu untuk sebagian besar harus dijawabnya sendiri. Banyak pengamat mengerti alasan-alasan mengapa Jepang perlu mengambil prakarsa-prakarsa guna dapat menyesuaikan diri dan bersiap menghadapi lingkungan yang berubah itu. Meningkatnya kehadiran kekuatan militer Uni Soviet di sekitar wilayahnya telah membuat nyata dan konkrit apa-apa yang dalam persepsi Jepang tentang ancaman luar selama ini hanya bersifat hipotetis. Ada pula pihak yang merasa bahwa Jepang memang harus dipaksa belajar menanggung bebannya secara mandiri setelah untuk sekian lama menikmati keuntungan sebagai "free rider" dalam perkembangan politik internasional. Dalam beberapa waktu terakhir ini tampak adanya peningkatan tekanan-tekanan Amerika Serikat terhadap Jepang untuk mengambil peranan politik yang lebih besar di Asia sesuai dengan kekuatan ekonominya.

Namun di balik pengertian tentang keharusan Jepang untuk mengambil langkah-langkah yang berani, juga terdapat kekuatiran

* Karangan ini semula berjudul "Perkembangan Ekonomi dan Militer Jepang Serta Pengaruhnya Terhadap Asia Tenggara" yang disampaikan dalam Seminar/Pertemuan Ilmiah tentang Indonesia dan Perkembangan Asia-Pasifik yang diselenggarakan oleh Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 19-21 Mei 1980.

mengenai hasil akhir (outcome) dari proses transformasi Jepang di bidang ekonomi dan militer, khususnya mengenai bidang yang terakhir.¹ Konstataasi Machiavelli dalam kutipan di atas bisa dianggap berlaku secara umum, namun dalam kasus Jepang ini telah menggugah kontroversi yang cukup besar. Di satu pihak dianut pendapat bahwa berdasarkan pengamatan tentang kebolehan bangsa Jepang mengadakan penyesuaian-penyesuaian terhadap perkembangan baru, maka dapat diberikan probabilitas sukses yang cukup tinggi kepada ikhtiarnya ini. Akan tetapi tidak jelas apakah penyesuaian-penyesuaian yang berhasil dilakukan Jepang selama ini merupakan perubahan yang bersifat fundamental atautkah hanya bersifat semu, yaitu sekedar memungkinkan koeksistensi antara penampilan (dan tindakan ke luar) dengan penghayatan yang secara diametral berbeda. Bisakah "orde yang baru" bagi Jepang, yang harus melibatkan "internasionalisasi" Jepang, berdasar pada perubahan yang semu?

Di pihak lain dianut pendapat bahwa justru karena kebolehannya melakukan penyesuaian-penyesuaian itu, terdapat bahaya dalam prakarsa-prakarsa besar yang diambil oleh Jepang. Memang pengamatan menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan di Jepang, di mana dijunjung tinggi kaidah "multi-consensus" itu, biasanya berjalan dengan lambat. Akan tetapi tidak dapat diingkari bahwa seketika dihasilkan kesepakatan *ala* Jepang itu, dengan cepat dan sering kali secara diam-diam suatu prakarsa dapat diterjemahkan dalam rencana dan pelaksanaannya, dengan hasil akhir yang bisa mengejutkan tidak hanya pihak-pihak luar tetapi juga bangsa Jepang sendiri.

Sementara tantangan-tantangan luar secara kumulatif dirasakan berat bagi Jepang, tantangan-tantangan dari dalam negeri sendiri cukup menggelisahkan para pemimpinnya. Falsafah dan bentuk pengelolaan ekonomi-sosial yang baru perlu dirumuskan untuk dapat melanjutkan perkembangan masyarakat dengan tingkat pertumbuhan ekonomi jauh di bawah 10% per tahun tanpa terjadi gejolak yang besar. Kemampuan Jepang untuk mengatasi masalah-masalah dalam negeri ini akan sangat menentukan corak dan arah perkembangan Jepang di dunia internasional. Implikasi dari perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan dan kedudukan Jepang di dunia bisa mempunyai

1 Lihat karangan Jusuf Wanandi, "A Role for Japan: The Security and Prosperity Connection", dalam Jusuf Wanandi, *Security Dimensions of the Asia-Pacific Region in the 1980s* (Jakarta: CSIS, Oktober 1979)

jangkauan yang cukup luas — memadai untuk diberi predikat "implikasi global".

Tulisan ini merupakan suatu pengantar ke arah suatu studi lebih lanjut tentang pengaruh-pengaruh yang bisa ditimbulkan dari perubahan-perubahan di bidang ekonomi dan militer yang sedang terjadi di Jepang, baik terhadap situasi global maupun secara khusus terhadap Kawasan Asia-Pasifik. Analisa-analisa mengenai persoalan serupa ini bersifat sangat spekulatif. Hal ini tidak dapat dihindarkan. Akan tetapi nilai dari suatu spekulasi dapat diperbesar apabila dapat dimengerti secara lebih mendalam corak dari kekuatan-kekuatan yang menimbulkan perubahan dan mempengaruhi arah perkembangan. Kerangka analisa yang dipergunakan dalam tulisan ini berdasar pada model tingkah laku yang bersifat "homeostasis", yaitu yang mengarah pada suatu keseimbangan (ekuilibrium) baru.¹ Model ini digunakan atas dasar asumsi bahwa para pemimpin dalam masyarakat Jepang dewasa ini masih terdiri dari generasi yang menolak tindakan-tindakan radikal yang menimbulkan gejolak, tetapi berusaha mengatur perubahan-perubahan ke arah suatu ekuilibrium baru. Bagian pertama tulisan ini mencoba mempelajari keadaan keseimbangan baru bagi masyarakat Jepang dengan melihat keterbatasan-keterbatasan yang dihadapinya. Akan tetapi model tingkah laku di atas tidak seluruhnya dapat diandalkan, sebab dalam proses menuju kepada keseimbangan ini, masih terdapat persoalan menentukan langkah-langkah yang akan diambil yang meminta usaha "mencari dan belajar" serta membuat keputusan dalam kondisi ketidakpastian.² Keadaan yang dihadapi para perumus kebijaksanaan Jepang dapat digambarkan sebagai suatu lingkup yang tidak membeberkan keseluruhan alternatif yang ada beserta akibat-akibatnya. Dengan demikian masih terdapat banyak peluang bagi rangsangan-rangsangan dari luar — tergantung corak dan intensitasnya — yang dapat menggagalkan pencapaian keadaan

1 Tentang model ini, lihat uraian J.D. Thompson, *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), hal. 7: "Central to the natural-system approach is the concept of homeostasis, or self-stabilization, which spontaneously, or naturally, governs the necessary relationships among parts and activities and thereby keeps the system viable in the face of disturbances stemming from the environment".

2 Fokus dari kerangka analisa ini adalah mengenai "... processes related to choice of course of action in an environment which does not fully disclose the alternatives available or the consequences of those alternatives. In this view, (the policy maker) has limited capacity to gather and process information or to predict consequences of alternatives. To deal with situations of such great complexity, (the policy maker) must develop processes for *searching* and *learning*, as well as for *deciding*", lihat J.D. Thompson, *ibid.*, hal. 9.

ekuilibrium yang baru. Bagian kedua dan ketiga dalam tulisan ini mencoba mempelajari corak dan intensitas dari tantangan-tantangan yang dihadapi Jepang di bidang ekonomi dan militer. Dalam bagian terakhir tulisan ini akan diajukan hipotesa tentang kecenderungan-kecenderungan dalam tingkah laku Jepang sejauh yang menyangkut hubungannya dengan Asia-Pasifik.

I. KE ARAH EKUILIBRIUM BARU

Tanpa banyak keributan, sebenarnya Jepang sudah memulai proses internasionalisasinya. Rangsangan yang besar terjadi sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an; di bidang ekonomi sebagai akibat dari perubahan dalam struktur suplai minyak internasional dan cara Jepang mengatasinya, yang ternyata membawa akibat ketegangan-ketegangan dalam hubungan ekonomi-perdagangannya dengan Amerika Serikat dan Eropa Barat; di bidang militer (pertahanan) sebagai akibat meningkatnya kehadiran armada dan kekuatan Angkatan Udara Uni Soviet di wilayah sekitar Jepang, sementara kepercayaannya terhadap perlindungan Amerika Serikat sangat menyusut. Apa yang dikenal dengan "Nixon Shokku" itu merupakan guncangan awal, tetapi kejutan ini masih dapat dicernakan oleh Jepang. Perkembangan selanjutnya lebih mendorong Jepang untuk mempercepat proses transformasinya, walaupun sering kali arahnya menjadi kabur karena rangsangan datang secara bertubi-tubi.

Dalam beberapa bidang tertentu, proses internasionalisasi Jepang berjalan cukup cepat, misalkan dalam kerja sama ekonomi dengan negara-negara berkembang, tetapi dalam hal-hal lainnya banyak mengalami hambatan, seperti dalam usaha meng-"internasionalisasi"-kan mata uang yen. Tampaknya, sejauh suatu prakarsa ke luar tidak menuntut perubahan struktural dan institusional di dalam negeri Jepang yang terlampau besar (drastis), rencana tersebut dapat direalisasi dalam tempo yang cukup cepat. Penyesuaian-penyesuaian Jepang di bidang ekonomi dan militer sebagai jawaban terhadap tantangan-tantangan luar jelas meminta perubahan struktural dan institusional di dalam negerinya. Terlepas dari kesediaannya melakukan perubahan-perubahan itu, kiranya yang diperlukan terlebih dahulu adalah kemauan politik untuk mengambil peranan dan sikap yang lebih aktif dalam percaturan internasional. Peranan ini diperlukan untuk memungkinkan Jepang mengambil prakarsa di bidang militer dan



Untuk menunjang kegiatan pengkajian
CSIS menyediakan:

CLIPPING

Kumpulan clipping berbagai surat kabar dan bulletin, dengan berbagai subyek/masalah baik dalam negeri maupun internasional dalam bentuk seri DOKUMENTASI

Nomor-nomor yang telah tersedia antara lain:

DOKUMENTASI

HARGA **BBM**
DISESUAIKAN

DAFTAR ISI:

- I. KETERANGAN PERKALANTARAN PERKALANTARAN
- II. PERKALANTARAN BUKU BUKU
- III. PERKALANTARAN BUKU BUKU BUKU BUKU
- IV. PERKALANTARAN BUKU BUKU BUKU BUKU
- V. PERKALANTARAN BUKU BUKU BUKU BUKU

DOKUMENTASI

KTT Non Blok
1979

DAFTAR ISI:

- I. PERKALANTARAN BUKU
- II. PERKALANTARAN BUKU BUKU BUKU BUKU
- III. PERKALANTARAN BUKU BUKU BUKU BUKU
- IV. PERKALANTARAN BUKU BUKU BUKU BUKU
- V. PERKALANTARAN BUKU BUKU BUKU BUKU

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

DOKUMENTASI

UU Pemilu PENGALIHAN DAN TANGGAPAN

KUTIPAN ISI:

- I. MAS PERULAMAN DAN PERULIS
- II. INTENSIFIKASI PERULIPAT
- III. PERSEK PERULAMAH
- IV. PERULAMAH DAN PERULIS
- V. PERULAMAH TANGGAPAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Pesanan dengan pembayaran di muka;
untuk luar kota ditambah ongkos
kirim + 15%, dialamatkan ke:

BIRO PUBLIKASI - CSIS
Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat
Telepon: 349489

No. 7/DN/VIII/1980 - @ Rp 8.250,00

DOKUMENTASI

NRKI

REAKSI DAN TANGGAPAN

DAFTAR ISI:

- I. NORMALISASI KEMERUPAN KAMPUS (PHEA)
- II. AKSI SERLOMOR KAMASISIA TIRKADAP NIZ
- III. PERENCANAAN PERHATIAN TERTANG NIT
- IV. TANGGAPAN DIT

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



No. 3/PD/VII/1980 - @ Rp 5.250,00

DOKUMENTASI

Konflik Kamboja

DAFTAR ISI:

- I. SITUASI KAMBODJ
- II. DWASIA VIETNAM
- III. GENDRAF ORIENTASI VIETNAM
- IV. SIKAP KEM
- V. URAIAN-URAIAN KONTESIAKEM KONTAKSI

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



No. 4/HI/VII/1980 - @ Rp 6.250,00

untuk menunjang prakarsa di bidang ekonomi. Seperti dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri Jepang, Saburo Okita, Jepang tidak lagi dapat mendasarkan diri pada suatu lingkungan internasional yang dengan sendirinya menjamin keamanan dan kemakmurannya. Dalam masyarakat Jepang sendiri masih banyak terdapat kesangsian mengenai kemampuan Jepang untuk memainkan peranan politik yang lebih besar (dan lebih luas) di bidang internasional. Perubahan ke arah ini dilihat sebagai perubahan yang besar karena sejak berakhirnya Perang Dunia II pendekatan yang diambilnya bersifat "low profile" yang telah menciptakan citra Jepang sebagai raksasa ekonomi tetapi seorang kerdil dalam percaturan politik. Prosedur operasi yang standar kira-kira berbunyi: "Jual, beli, dan bersikaplah ramah"; dengan pendekatan ini Jepang telah berusaha dan berhasil memaksimalkan perdagangan internasionalnya tanpa mengganggu siapapun.

Kini semakin jelas bagi Jepang bahwa formula di atas semakin sulit untuk diterapkan. Perkembangan dunia dewasa ini mengharuskan Jepang untuk membuat pilihan-pilihan karena tidak mungkin lagi baginya untuk mengambil kebijaksanaan yang dapat menyenangkan semua pihak. Kenyataan bahwa bersikap netral pun membawa akibat negatif baginya telah merupakan dorongan yang besar untuk mencari orientasi politik luar negeri yang baru. Dalam beberapa tahun terakhir ini berkali-kali Jepang diingatkan akan kerawanan dan ketergantungan-nya terhadap impor bahan-bahan mentah, khususnya minyak. Ada anggapan bahwa kerawanan ekonomi ini merupakan akibat dari kerawanan di bidang politik. Bekas Menteri Luar Negeri Jepang, Sunao Sonoda, memberikan rationale untuk peranan politik yang lebih aktif atas dasar hipotesa bahwa prakarsa Jepang untuk membantu terciptanya perdamaian, keamanan dan kemakmuran di berbagai kawasan tertentu akan meningkatkan kepercayaan kawasan tersebut kepada Jepang dan dengan cara ini dapat diperoleh kesediaan kawasan tersebut untuk menjamin suplai bahan-bahan mentah bagi Jepang.¹

Bahwa kepentingan ekonomi merupakan faktor utama yang mendasari percaturan politik, hal ini tidaklah khas berlaku bagi Jepang saja. Malahan mungkin, selama ini Jepang merupakan perkecualian karena bisa memutuskan kaitan antara ekonomi dan politik. Selama

¹ Lihat ulasan Robert Keatley, "Japan: Toward a More Assertive Overseas Policy", dalam *The Asia Wall Street Journal*, 22 Maret 1980

beberapa dasawarsa terakhir ini kepentingan dan taruhan ekonomi Jepang yang begitu besar di dunia telah dapat dijaminnya melalui jalan yang sangat murah dan mudah. Dalam ekuilibrium yang baru bagi Jepang akan terdapat kaitan yang lebih langsung antara kepentingan ekonomi dan orientasi politiknya. Pertanyaan yang segera timbul adalah: Apakah kekuatan politik yang mampu menunjang kepentingan ekonominya juga harus didukung oleh kekuatan militer? Dapatkah Jepang memutuskan kaitan antara politik dan kekuatan militer?

Sejauh yang menyangkut kaitan antara ekonomi dan politik, duduk persoalannya bagi Jepang mungkin dapat dirumuskan sebagai berikut: Apabila Jepang dapat memainkan peranan politik yang lebih aktif, maka untuk mempertahankan kemakmurannya tidak perlu seluruh perubahan dibebankan kepada penyesuaian-penyesuaian struktural dari ekonomi dalam negerinya. Strategi serupa ini berdasar pada adanya suatu "trade-off"; jika dengan politik dapat dijamin kelancaran suplai bahan-bahan mentah, maka usaha penyesuaian struktural ekonominya tidak akan terlampau berat dan dapat diselenggarakan secara bertahap. Ongkos sosial dari dislokasi ekonomi sebagai akibat penyesuaian drastis dalam struktural ekonomi Jepang diperkirakan cukup tinggi. Akan tetapi mengingat pengalaman Jepang di bidang politik internasional masih minimal, kemungkinan membuat kesalahan diperkirakan cukup besar. Dalam keadaan dunia seperti dewasa ini suatu kegagalan diplomatik-politik bisa mempunyai akibat yang parah bagi perekonomian Jepang. Jadi, dalam strategi yang baru ini terkandung suatu dilema.

Para pemimpin dalam pemerintahan Jepang tampaknya mempunyai kepercayaan diri yang lebih besar daripada masyarakat umumnya bahwa Jepang dapat memainkan suatu peranan politik dalam dasawarsa 1980-an ini dengan cukup berhasil. Sikap ini lumrah, karena biasanya pelaksana merasa lebih mengetahui seluk-beluk persoalan dan melihat lebih banyak ruang gerak untuk melakukan "manoeuvre" politik. Akan tetapi ada kemungkinan bahwa sikap ini terpaksa diambil karena perubahan yang sepenuhnya dibebankan kepada penyesuaian struktural ekonominya sukar dicernakan dalam jangka pendek oleh masyarakat Jepang yang dewasa ini sedang berada dalam suatu transisi sosio-kultural.

Tanpa banyak keributan, sebenarnya Jepang sedang berada dalam suatu revolusi sosial. Memasuki dasawarsa 1980-an ini, Jepang

menghadapi tantangan-tantangan di dalam negeri yang secara radikal berbeda daripada yang dihadapinya selama abad terakhir ini. Dalam era mengejar pertumbuhan ekonomi untuk menyamai Dunia Barat, masyarakat Jepang telah dapat dimobilisasi di bawah satu konsensus nasional yang utuh dan ajeg. Generasi muda Jepang yang sudah lebih makmur secara material (affluent) dan lebih individualistis dalam orientasi kemasyarakatannya kini sedang berada dalam proses mencari makna-makna hidup baru.¹ Kegandrungan pada masalah-masalah lingkungan, ekologi dan kualitas hidup diterjemahkan dalam tuntutan-tuntutan yang meningkat dengan pesat. Justru pada saat ekonomi Jepang sedang mencari pemecahan ekonomis yang memungkinkannya menyesuaikan diri pada tingkat pertumbuhan yang hanya sebesar setengah daripada yang dicapai selama bertahun-tahun.

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah ini mengandung bahaya disintegrasi sosial yang hanya dapat dicegah oleh kemampuan pembiayaan yang melonjak, hal mana meminta penyesuaian struktural dalam mekanisme fiskal Pemerintah Jepang. Pergeseran demografis secara besar-besaran (urbanisasi) dalam era modernisasi ekonomi selama beberapa dasawarsa terakhir ini tidak menggoyahkan kohesi sosial masyarakat Jepang karena pengaturan yang khas dalam hubungan antara pekerja dan perusahaannya. Seluruh nasib seorang pekerja berada di tangan perusahaan: pembentukan keluarga, rekreasi, pemupukan "asset" melalui pembagian saham perusahaan, jaminan hari tua sampai pemenuhan kebutuhan sewaktu berpulang. Selama pertumbuhan ekonomi dapat dipertahankan pada tingkat yang cukup tinggi tidak banyak permasalahan yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan untuk menanggung beban sosial tersebut. Kemunduran yang dialami oleh perusahaan-perusahaan membawa akibat berantai dengan beban nasional yang cukup tinggi yang tergeser kepada pemerintah sebagai beban fiskal. Pekerja yang mencapai usia pensiun tidak lagi secara otomatis diganti oleh pekerja baru. Penawaran (suplai) pekerja usia 15-24 memang berkurang sebagai akibat menurunnya tingkat kelahiran dan besarnya proporsi pemuda yang menuntut pendidikan tinggi. Gejala "the greying of Japan" sangat menyolok dalam struktur angkatan kerja di mana sepertiga jumlahnya terdiri dari pekerja usia 45-65. Meningkatnya proporsi pekerja tua membawa beban finansial yang semakin besar bagi

¹ Lihat analisa Tracy Dahlby, "The Art of Fence-sitting Becomes More Difficult", *Far Eastern Economic Review*, 22 Juni 1979

perusahaan-perusahaan karena biaya tetap (fixed cost) produksi meningkat sejalan dengan itu. Sementara itu, dengan meningkatnya usia rata-rata penduduk Jepang, kebutuhan pembiayaan negara menjadi semakin besar karena disediakannya dana pensiun oleh pemerintah bagi pekerja yang mencapai usia 60 tahun. Kebutuhan pembiayaan ini menghadapi saingan yang sangat besar dari tuntutan-tuntutan pembangunan sosial, seperti perumahan, taman-taman dan fasilitas rekreasi lainnya.

Perubahan-perubahan demografiko-sosial dalam masyarakat Jepang ini menjurus pada krisis fiskal yang cukup berat. Bersamaan dengan meningkatnya tuntutan-tuntutan sosial, pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat telah membawa akibat stagnasi dalam penerimaan negara. Selain itu Pemerintah Jepang terpaksa menggunakan instrumen fiskal untuk memperlunak akibat dari krisis minyak. Dilema yang dihadapi Pemerintah Jepang cukup berat. Di satu pihak, Pemerintah Jepang tidak lagi dapat menghindarkan tuntutan untuk meningkatkan pengeluaran bagi pembangunan sosial. Di antara negara-negara industri maju, prasarana sosial dan pengeluaran pemerintah untuk program-program sosial per kapita termasuk yang terendah. Di pihak lain, tekanan fiskal yang dihadapi Pemerintah Jepang relatif sangat tinggi. Dalam tahun 1979, di Jepang ratio ketergantungan pada pembiayaan defisit mencapai sekitar 40% (besarnya defisit sebagai persentase pengeluaran total) dibandingkan dengan 7-8% di Amerika Serikat dan Perancis, dan 14-16% di Inggris dan Jerman Barat.¹ Kegagalan Pemerintah Jepang untuk merombak struktur fiskalnya akan sangat mengganggu kestabilan politik di dalam negerinya. Tantangan sosio-ekonomis ini juga harus dapat dipecahkan oleh Pemerintah Jepang dalam rangka mencapai ekuilibrium baru. Malahan mungkin, tantangan inilah yang harus dapat dipecahkan terlebih dahulu.

Kestabilan politik merupakan faktor yang sangat menentukan proses ke arah mencapai ekuilibrium baru. Kemampuan Pemerintah Jepang untuk mengendalikan proses ini tergantung dari kemampuan Partai LDP untuk mencernakan berbagai ragam kepentingan ekonomi, sosial, dan politik, sebab pada dasarnya LDP masih merupakan wadah utama pembentukan konsensus nasional. Pada pertengahan bulan Mei

¹ Lihat pembahasan Hiroshi Ando, "Japan's Fiscal Situation with the Enormous Deficits", dalam *Look Japan*, 10 Februari 1980

1980 ini tampaknya wadah ini sedang berada dalam suatu krisis, dan tidak mudah dapat diperkirakan bagaimana perkembangannya di masa-masa mendatang. Dalam kondisi tekanan fiskal ini peningkatan anggaran pertahanan Jepang akan secara langsung menghadapi saingan besar dari tuntutan pembangunan sosial. Apabila demikian, tampaknya dalam suatu ekuilibrium yang baru tidak akan terjadi peningkatan kemampuan militer yang besar sebab bagi masyarakat Jepang kesejahteraan sosial memperoleh bobot yang jauh lebih besar. Namun demikian, ada kemungkinan pula bahwa peningkatan industri pertahanan Jepang diberi fungsi untuk menggerakkan ekonomi Jepang, yaitu menjamin pertumbuhan dan jalan ke luar untuk mengatasi masalah pengangguran. Peningkatan industri pertahanan ini, walaupun dengan orientasi ekspor, akan harus dikaitkan dengan pembelian-pembelian oleh pemerintah. Apabila demikian, ekuilibrium yang baru mungkin akan melihat peranan Jepang yang lebih besar di bidang pertahanan. Kedua kemungkinan ini masih terbuka. Selain itu terjalannya kaitan antara ekonomi, politik dan militer akan bergantung dari reaksi masyarakat Jepang menghadapi tekanan-tekanan dari luar.

Dari uraian di atas diperkirakan bahwa sejauh ini tampaknya fokus perhatian utama menyangkut tantangan sosial yang bersumber di dalam negeri. Di satu pihak, tantangan sosial ini menimbulkan tekanan fiskal, oleh karena Jepang juga menghadapi desakan-desakan dari luar untuk menggunakan instrumen fiskalnya guna mencapai ekuilibrium baru dalam ekonomi internasional. Di pihak lain, tuntutan-tuntutan sosial yang meningkat hanya dapat dipenuhi apabila Jepang dapat mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Masalahnya, untuk menjamin tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi itu diperlukan perubahan struktural ekonominya yang jelas membawa akibat dislokasi ekonomi dan sosial dalam jangka pendek (dan menengah). Suatu optimisasi yang melibatkan penyesuaian fiskal (peranan pemerintah secara institusional dan struktural), penyesuaian struktural ekonomi secara keseluruhan, dan pemenuhan kebutuhan sosial, jelas bukan sesuatu usaha yang mudah. Seperti dinyatakan sebelumnya, ada pemikiran bahwa peranan politik yang lebih aktif di dunia internasional akan membantu memecahkan optimisasi di atas, apabila benar bahwa dengan instrumen tambahan ini penyesuaian struktural ekonominya tidak perlu dilakukan secara besar-besaran dan secara serentak. Jadi, dalam ekuilibrium yang baru itu sangat mungkin akan dilihat peranan politik yang lebih besar.

II. TANTANGAN EKONOMI

Untuk memperlancar proses ke arah pencapaian suatu ekuilibrium baru, Pemerintah Jepang harus memperoleh dukungan nasional yang luas. Pada akhir tahun 1978 Pemerintah Jepang (melalui Economic Planning Agency) menyelenggarakan suatu survei tentang "How the Japanese Feel about Themselves" untuk dapat memperoleh pengertian tentang kebutuhan (needs) dan persepsi masyarakat tentang perasaan kepuasan, kebahagiaan, taraf hidup yang diidamkan, dan nilai-nilai yang mendasari kebutuhan-kebutuhannya. Dalam Tabel 1 terlihat 10 bidang kesejahteraan dan urutan (order) atas dasar tingkat keutamaan (degree of importance), tingkat kecukupan (degree of sufficiency), dan selanjutnya diperoleh urutan kebutuhan (needs). Ternyata kebutuhan yang utama masih berada dalam bidang pendapatan dan konsumsi, yang meliputi masalah-masalah pengendalian harga, tabungan yang memadai, beban pajak yang adil, jaminan hari tua, keamanan produk-produk (product safety), peningkatan pendapatan tahunan, dan ketimpangan dalam pendapatan dan kekayaan.¹ Dari hasil survei ini terlihat bahwa kebutuhan yang dianggap mendesak adalah dalam peningkatan kualitas kehidupan ekonomi.

Bagi para perencana Jepang jelas bahwa perbaikan kualitas kehidupan ekonomi itu perlu ditunjang oleh pertumbuhan ekonomi yang stabil. Oleh karena keadaan ekonomi di dalam dan di luar negeri penuh dengan tantangan-tantangan, pada akhir tahun 1979 Ministerial Conference Jepang mengesahkan suatu rencana jangka menengah yang disebut "New Economic and Social Seven-Year Plan" (masa anggaran 1979-1985). Tujuan dari rencana ini meliputi: (1) perbaikan dalam ketidakseimbangan yang terdapat dalam berbagai sektor ekonomi, termasuk kesempatan kerja, perdagangan, dan keadaan fiskal pemerintah; (2) mengadakan reorganisasi struktur industri dan mengurangi keterbatasan energi; (3) meningkatkan taraf dan kualitas hidup untuk menciptakan suatu "Japanese-style welfare society" yang baru. Untuk melaksanakan rencana ini ditetapkan beberapa kebijaksanaan pokok, yaitu: (1) "full employment" dan stabilisasi harga-harga; (2) stabilisasi dan perbaikan kualitas hidup; (3) kerja sama dengan dan memberikan sumbangan kepada pembangunan masyarakat ekonomi internasional; (4) menjamin keamanan ekonomi dan memperkuat

1 Hasil-hasil lengkap dari survei ini dapat dipelajari dari "1978 Survey on People's Needs: How the Japanese Feel about Themselves" dalam *Japan Newsletter*, Kedutaan Besar Jepang di Jakarta, Juni 1979

Tabel 1

HASIL SURVEI MENGENAI KEBUTUHAN MASYARAKAT JEPANG

No.	Bidang Kesejahteraan	Tingkat	Tingkat	Kebutuhan ^{a)}
		Keutamaan ^{a)}	Kecukupan ^{a)}	
I.	Kesehatan	4 (4,11)	1 (3,45)	9
II.	Pendidikan dan Kebudayaan	8 (3,65)	7 (2,91)	7
III.	Pekerjaan	7 (3,87)	6 (2,93)	6
IV.	Waktu Senggang	10 (3,31)	8 (2,87)	10
V.	Pendapatan, Konsumsi	1 (4,20)	9 (2,61)	1
VI.	Lingkungan Hidup	3 (4,13)	2 (3,09)	4
VII.	Kejahatan dan Hukum	4 (4,11)	3 (3,06)	5
VIII.	Keluarga	1 (4,20)	4 (3,05)	3
IX.	Kehidupan dalam Rukun Warga	9 (3,60)	5 (2,98)	8
X.	Disparitas dan Kesempatan	6 (3,94)	10 (2,55)	2

Sumber: *Social Welfare Bureau*, Economic Planning Agency, Tokyo, Maret 1979

a) Berdasarkan urutan (order) dan nilai (score) antara 1-5 untuk tingkat keutamaan dan tingkat kecukupan

dasar pembangunan ekonomi; dan (5) pembaruan dalam situasi fiskal pemerintah dalam mengambil langkah-langkah ke arah sistem moneter yang baru.¹

Beberapa pihak melihat rencana di atas sebagai suatu rencana yang terlampau ambisius mengingat keterbatasan kemampuan untuk membiayainya. Namun demikian terlihat beberapa perubahan dalam orientasi pembangunan ekonomi, yang semula semata-mata bertujuan mengejar pertumbuhan, kini dengan prioritas pada pengeluaran di bidang pekerjaan umum guna meningkatkan kualitas hidup. Selain itu, fokus pertumbuhan diletakkan pada pengembangan permintaan dalam negeri, sebagai cara untuk mengurangi ketergantungan pada ekspor yang telah menjadi sumber ketegangan dengan negara-negara partner dagangnya yang utama, Amerika Serikat dan Eropa Barat.

Meningkatnya peranan pemerintah (melalui anggaran) merupakan keharusan karena tuntutan sosial di dalam negeri di satu pihak dan karena permintaan dalam negeri (konsumsi rumah tangga dan investasi perusahaan) tidak dapat diandalkan untuk menjadi perangsang bagi ekonominya. Pada saat terjadi kemunduran ekonomi ternyata tabungan masyarakat, tetap dipertahankan tinggi, sedangkan industri-

¹ Lihat "New Economic and Social Seven-Year Plan", dalam *Look Japan*, 10 September 1979

industri utama yang menghadapi kelebihan kapasitas dengan drastis menurunkan investasinya. Keadaan ini telah mengakibatkan suatu gap deflasi yang besar dalam ekonomi Jepang.¹ Sementara ekspor tetap dapat dipertahankan, dengan sendirinya Jepang mengalami surplus yang besar dalam neraca perdagangannya, terutama dengan partner dagangnya yang utama, Amerika Serikat dan Eropa Barat. Dalam era post krisis minyak, Jepang telah menjadi target utama meningkatnya proteksionisme. Tantangan serupa ini ternyata sulit dapat dihadapi oleh Jepang, sehingga terpaksa diluluskan tuntutan partner dagangnya yang utama untuk melakukan pembatasan-pembatasan ekspornya secara suka rela. Keadaan ini merupakan pukulan ekonomis dan psikologis yang besar bagi Jepang karena merasa tidak berdaya untuk menghadapi tantangan-tantangan ekonomi-perdagangan yang mempertaruhkan kemakmurannya. Kesemuanya itu memaksa Jepang untuk meningkatkan peranan pengeluaran pemerintah di dalam negerinya. Selain tantangan yang timbul dari meningkatnya proteksionisme terhadap Jepang, ekspor Jepang mulai merasakan saingan yang datang dari Korea Selatan, Taiwan dan Hongkong.

Rencana Tujuh Tahun yang dirumuskan Jepang untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonominya itu mengandaikan bahwa Jepang dapat mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar sekitar 6% per tahun. Dibandingkan dengan tingkat historis rata-rata pertumbuhan ekonominya di atas 10% per tahun, target ini rendah, tetapi dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan di negara-negara industri maju, target ini cukup tinggi. Terdapat banyak kesangsian apakah tingkat pertumbuhan ini dapat dipertahankan oleh Jepang secara stabil selama tujuh tahun mendatang. Masalah pertama bersumber pada kemampuan Jepang untuk merealisasi penyesuaian struktural ekonominya, khususnya di sektor industri. Menurut rencana penyesuaian struktur industrinya, dalam tahun 1985 bagian dari industri primer akan menurun menjadi 2,7% dari seluruh output industri (10,5% tahun 1960, 3,8% tahun 1975), bagian dari industri sekunder akan meningkat menjadi 58% (51,9% tahun 1960 dan 56,7% tahun 1975), sedangkan industri tertier dipertahankan pada tingkat sekitar 36%.

1 Untuk uraian yang mendalam lihat R.B. Suhartono, "World Economy and Japan", dalam *Japan-Indonesia Relations in a Global Context* (Tokyo: Japan Institute of International Affairs, Oktober 1978)

Selain karena persaingan dari luar, penyesuaian struktural ini juga didorong oleh ketidakpastian dalam suplai energi (dan bahan-bahan mentah lainnya). Penyesuaian ini juga diarahkan kepada penggeseran dari industri yang padat energi kepada industri yang padat teknologi. Walaupun demikian tetap dipersoalkan apakah rencana penyesuaian struktural di atas dan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 6% per tahun itu akan dapat mengurangi kerawanan Jepang terhadap ketidakpastian suplai sumber-sumber alam. Dengan pertumbuhan ekonomi seperti direncanakan itu, di satu pihak akan ada usaha untuk menjamin kelancaran suplai bahan-bahan mentah dengan ongkos berapa pun dan di pihak lain akan terdapat kecenderungan mengalirnya investasi ke luar secara besar-besaran. Suatu studi berpendapat bahwa dengan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 6% itu Jepang tetap akan menghadapi masalah keterbatasan sumber-sumber alam, dan untuk memperkecil kerawanan ekonominya, pertumbuhan ekonomi Jepang harus lebih rendah dari 6% per tahun.¹

Apabila pendapat (dan perhitungan) di atas dapat diandalkan, maka dapat diperkirakan bahwa untuk menjamin pelaksanaan Rencana Tujuh Tahun tersebut, Jepang memang perlu memainkan peranan politik yang lebih aktif di dunia internasional. Artinya, ekuilibrium yang baru itu akan melihat suatu Jepang dengan status internasional yang lebih meningkat. Alternatifnya, yaitu suatu Jepang dengan pertumbuhan ekonomi yang ditekan pada tingkat yang rendah, berarti suatu Jepang yang menjurus pada status menutup diri terhadap dunia luar.

III. TANTANGAN MILITER

Pilihan yang diambil Jepang mengenai arah perkembangan ekonominya, seperti diuraikan di atas, tetap berarti bahwa Jepang akan mempertahankan suatu tingkat hubungan ekonomi internasional yang tinggi. Tetapi justru karena pilihan ini, sebenarnya taruhan ekonominya semakin besar. Sebab, apabila semula pertumbuhan ekonominya untuk sebagian terbesar berdasar pada ideologi "mengejar pertumbuhan GNP", pertumbuhan ekonominya pada saat ini benar-

1 Pandangan serupa ini diajukan, misalnya, oleh Jun Nishikawa, " 'Resource Constraints': A Problem of the Japanese Economy", dalam *The Korean Journal of International Studies*, Spring 1978

benar diperlukan untuk dapat memenuhi tuntutan riil masyarakatnya. Sementara itu struktur dunia sudah sangat berubah.

Apabila di waktu lalu hubungan ekonomi-perdagangan Jepang dengan dunia internasional terpusat pada negara-negara industri maju, yaitu Amerika Serikat dan Eropa Barat, dewasa ini dan di masa mendatang peranan negara-negara berkembang akan semakin besar. Kesulitan-kesulitan dalam hubungan ekonomi antara Jepang dan negara-negara industri maju telah mendorong Jepang untuk memalingkan mukanya ke arah negara-negara berkembang, khususnya di Asia. Dalam persepsi Jepang, kawasan-kawasan lainnya sudah menjadi wilayah yang secara logis berada dalam lingkup kepentingan negara-negara industri maju lainnya.

Salah satu wilayah yang menarik bagi Jepang adalah ASEAN, tetapi tampaknya diperlukan jalan ke luar (outlet) yang lain. Tidak mengherankan apabila pilihan itu jatuh pada RRC, walaupun pilihan ini dalam dirinya mengandung berbagai rintangan dan risiko. Sejak dijalinnya hubungan yang lebih erat antara Jepang dan RRC dengan Perjanjian Perdamaian dan Kerja Sama, Jepang melihat ulah Uni Soviet yang merupakan ancaman langsung bagi keamanan dan kemakmurannya. Di waktu lalu, semasa payung Amerika Serikat bagi keamanannya dapat diandalkan, Jepang tidak akan berada dalam rasa kekhawatiran yang besar. Bagi Jepang jelas bahwa kini Amerika Serikat tidak dapat diharapkan untuk bersedia berkorban untuk bangsa Jepang. tampaknya, keragu-raguan ini tidak semata-mata berdasar pada menurunnya kredibilitas dan kemauan politik Amerika Serikat, tetapi dirasakan mempunyai akar yang dalam, yaitu prasangka rasial. Jepang sebagai bangsa Asia merasa tidak mendapatkan perlakuan yang sama seperti yang diberikan Amerika Serikat terhadap Eropa Barat. Padahal dari sudut kepentingan strategis, seharusnya nilai Jepang bagi Amerika Serikat sama dengan nilai Eropa Barat. Tidak dapat dipastikan apakah alasan ini benar, tetapi dalam masalah ini tampaknya Jepang sangat peka. Selain dari sudut perhitungan strategis itu, Jepang telah merasakan tekanan-tekanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadapnya di bidang ekonomi-perdagangan. Pengalaman ini mungkin memperkuat prasangkanya.

Dalam keadaan demikian, jelas bahwa demi keamanannya, Jepang perlu menentukan sikap dan mengambil langkah-langkah untuk dapat bersiap menghadapi kemungkinan peningkatan ancaman dari Uni Soviet. Bagi Jepang terdapat tiga pilihan, yaitu: (1)

meningkatkan kemampuan Pasukan Bela Diri Jepang; (2) mengadakan aliansi dengan RRC; dan (3) mengandalkan pada kekuatan diplomasi-nya. Menggunakan diplomasi kiranya merupakan preferensi Jepang, tetapi disadarinya pula bahwa kemampuan dan pengalamannya di bidang ini masih terbatas. Cara diplomasi (yang juga bisa dianggap non-diplomasi) dengan menggunakan formula hubungan "equidistance" dengan Uni Soviet dan RRC yang telah dilakukan selama ini jelas tidak akan dapat dilanjutkan. Aliansi dengan RRC kiranya berada dalam pertimbangan dan perhitungan Jepang. Pertama, untuk menghindarkan diri dari keharusan untuk meningkatkan kekuatan militernya sendiri. Kedua, tampaknya Jepang bersedia menyediakan *quid pro quo* untuk "payung" yang baru ini melalui kerja sama dan hubungan-ekonomi yang cukup besar; imbalan ini sendiri menguntungkan Jepang dan mempunyai alasannya sendiri seperti diajukan di atas. Masalahnya, dengan aliansi ini terdapat kemungkinan besar bahwa Uni Soviet akan semakin meningkatkan gangguan atau gertakannya terhadap Jepang. Hal ini pasti diperhitungkan pula oleh Jepang.

Walaupun demikian, kiranya Jepang akan berusaha menggunakan diplomasi sebagai cara menjamin keamanannya dan akan mencari formula kerja sama dengan RRC yang masih dianggap berada di bawah "threshold", yaitu di mana Uni Soviet belum terdorong untuk memberikan reaksi yang keras. Jadi, Jepang akan tetap berusaha untuk tidak mengandalkan diri pada pembangunan kekuatan militernya sendiri. Memang benar, sikap masyarakat terhadap persoalan pertahanan Jepang sudah mengalami perubahan yang cukup berarti. Sesuatu yang selama ini menjadi tabu, kini dibicarakan dalam kalangan yang luas dan dikaji secara serius oleh banyak kalangan di Jepang, termasuk Parlemen. Suatu pengumpulan pendapat umum (oleh Yomiuri Shimbun) menunjukkan bahwa sebanyak 52,7% melihat Uni Soviet sebagai sumber ancaman utama. Sebanyak 21% percaya bahwa Amerika Serikat akan membela Jepang, sedangkan 38% tidak percaya. Suatu survei lain menunjukkan bahwa sebanyak 33% responden berpendapat bahwa Pasukan Bela Diri harus diperkuat atau dimodernisasi sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, sebanyak 33% berpendapat supaya dipertahankan pada tingkat kekuatan yang ada, sedangkan 9% berpendapat perlu diturunkan dan 25% sisanya tidak mempunyai pendapat.¹ Belakangan ini terdapat berita-berita mengenai meningkatnya tekanan-tekanan dari pihak industri agar Jepang memperkuat pertahanannya. Presiden Mitsubishi Heavy Industries Ltd., Masao Kanamori, menyatakan bahwa Jepang

1 Mengenai perincian survei ini, lihat "Opinion Survey for Analyzing Public Relations" dalam *Defense Bulletin*, Defense Agency, Tokyo, Januari 1978

akan berusaha lebih keras untuk dapat mempertahankan negaranya dengan kekuatan sendiri, dan arah ini dilihatnya sebagai arah yang tepat.¹

Tampaknya, usaha-usaha Jepang untuk meningkatkan pertahanannya memang telah mulai dilakukan, tetapi sejauh ini dengan tujuan yang terbatas dan dalam skala yang rendah. Tampaknya terdapat konsensus bahwa peningkatan kekuatan militer Jepang tidaklah dalam tingkat strategis, tetapi menyangkut: (1) kemampuan untuk melindungi — sampai batas tertentu — jalur komunikasi lautan Jepang sendiri, dan (2) kemampuan untuk membeli diri terhadap serangan udara yang ditujukan ke wilayah Jepang.² Menlu Jepang, Saburo Okita, menerangkan bahwa pembangunan kekuatan militer Jepang dimaksudkan untuk menciptakan efek pengertakan, dan dititikberatkan pada kekuatan untuk membela Kepulauan Jepang dari invasi dengan cara meningkatkan efektivitas pasukannya, dan bukan melalui peningkatan jumlah. Hal ini berarti bahwa pembaruan itu akan diandalkan pada teknologi modern dan industri pertahanan.³ Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam rencananya, langkah apapun yang diambil Jepang guna meningkatkan kemampuan Pasukan Bela Dirinya, peningkatan itu tidak dimaksudkan untuk menciptakan suatu kekuatan yang bersifat "assertive" tetapi yang bersifat "denial".

Yang masih menjadi tanda tanya adalah sejauh mana Jepang akan melibatkan diri dalam jalur komunikasi lautan yang berada di luar wilayah teritorialnya, misalnya di Asia Tenggara. Ada perkiraan bahwa masalah ini juga sudah dipikirkan oleh kalangan Pemerintah Jepang. Dalam hal ini kekuatan yang bersifat "denial" mungkin tidak memadai. Sejauh strategi ekonomi Jepang yang baru ini tetap akan melibatkan kebutuhan yang besar terhadap sumber-sumber alam, jalur komunikasi lautan yang vital baginya mempunyai jarak yang cukup jauh. Untuk mengambil langkah ke arah ini, suatu peningkatan lebih lanjut dari pertahanan wilayahnya, kiranya diperlukan rangsangan yang cukup besar.

1 Lihat Robert Keatley, *op. cit.*

2 Ko Maruyama, "Force Reduction from ROK and Japan's Defense", dalam *Kindaika*, April 1978, hal. 2

3 Robert Keatley, *op. cit.*

PENUTUP: "SATU SPEKULASI"

Ekuilibrium yang baru untuk masyarakat Jepang kiranya akan merupakan ramuan baru yang mengandung beberapa elemen yang baru. Pertama, tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah dari tingkat historisnya, tetapi cukup tinggi untuk tetap mengharuskan Jepang mengambil peranan aktif dalam percaturan ekonomi internasional. Kedua, peranan pemerintah melalui program-program fiskal mempunyai jangkauan yang lebih luas daripada ekonomi nasionalnya karena mempengaruhi hubungan ekonomi-perdagangannya secara global. Ketiga, diplomasi politik yang bersifat "assertive" akan semakin menonjol dalam rangka keamanan dan kemakmuran Jepang. Keempat, terdapat kecenderungan pengalihan (diversion) dalam hubungan ekonomi-perdagangan Jepang dari negara-negara industri maju ke negara-negara Asia, khususnya ASEAN dan RRC. Kelima, kemampuan militer Jepang akan ditingkatkan untuk pertahanan wilayahnya.

Implikasi dari perubahan-perubahan ini terhadap percaturan politik, khususnya di Kawasan Asia-Pasifik, pasti ada. Tetapi corak dan intensitas dari pengaruhnya akan tergantung dari perkembangan dalam masa mendatang. Salah satu faktor yang mungkin akan sangat menentukan adalah tekanan-tekanan dari luar terhadap Jepang. Soalnya, Jepang tampaknya sudah jenuh menghadapi situasi di mana dirinya dapat dipermainkan oleh dan dengan tekanan-tekanan dari luar. Perasaan ini kiranya terwakili oleh nada yang terkandung dalam wawancara Nobuhiko Ushiba, salah seorang tokoh Jepang di bidang pemerintahan dan hubungan luar negeri. Antara lain dikatakan bahwa: "Japan must not give the impression that it is yielding to unreasonable pressures — this is the most important point. Japan should always say clearly what we have to say." ¹

Hubungan antara Jepang dengan Amerika Serikat tetap mempunyai arti yang sangat penting. Masih banyak persoalan yang dihadapi dalam hubungan antara kedua negara ini. Seperti diharapkan Ushiba, hubungan itu tidak perlu mengalami transformasi kualitatif tetapi perlu mengalami perubahan dalam arti diversifikasi. Dalam hubungan yang mengalami diversifikasi ini, tekanan-tekanan Amerika Serikat juga akan mengalami diversifikasi atau bersifat tersebar dan

¹ Wawancara Nobuhiko Ushiba dengan The Japan Times, dalam *The Japan Times Weekly*, 15 Maret 1980

tidak perlu terkonsentrasi dalam satu bidang. Dengan demikian hubungan itu akan menjadi lebih berimbang di mana, "We not only receive complaints from the U.S. but also can do the complaining to the U.S. There is no reason why we have to be sitting in the defendant's dock all the time".¹ Namun Ushiba berpendapat bahwa Amerika Serikat tidak akan berhenti menekan Jepang untuk meningkatkan anggaran pertahanannya sampai hal itu benar-benar terjadi.

Kegagalan dalam usaha memperbaiki hubungan Jepang dengan Amerika Serikat akan membawa pengaruh yang negatif dalam jangka panjang bagi pola percaturan politik internasional. Dilema Jepang dewasa ini adalah usaha melakukan transformasi ke arah internasionalisasi, justru pada saat tekanan nasionalisme dari dalam cenderung untuk meningkat. Mendalamnya prasangka rasial dan meningkatnya nasionalisme Jepang akan mendorongnya untuk menciptakan hubungan yang intensif dan ekstensif dengan RRC di bidang politiko-strategi yang bisa mengakibatkan disequilibrium yang besar di Kawasan Asia-Pasifik. Dalam situasi seperti ini percaturan politik internasional di Kawasan Asia-Pasifik akan ditentukan di Beijing. Arah perkembangannya tidak dapat dipastikan sama sekali.

1 *Ibid.*

BEBERAPA ASPEK DARI KESINAMBUNGAN PEMERINTAHAN "LDP"

Pande Radja SILALAH

Hasil pemilihan umum yang diadakan di Jepang pada tanggal 22 Juni 1980 yang baru lalu mengejutkan para pengamat politik Jepang. Jumlah kursi yang dimenangkan oleh Partai Demokrasi Liberal (LDP) jauh lebih besar daripada jumlah yang diperkirakan sebelumnya. Para pengamat politik Jepang memang memperkirakan bahwa meninggalnya Masayoshi Ohira pada waktu kampanye pemilihan umum sedang dilaksanakan akan berpengaruh, dan akan menguntungkan LDP. Perkiraan seperti ini didasarkan kepada pertimbangan, bahwa LDP akan memanfaatkan kematian Ohira untuk menggugah dan menambah simpati masyarakat kepada LDP. Dan benar seperti yang diperkirakan semula, LDP dalam kampanye secara taktis memanfaatkan sifat masyarakat Jepang yang selalu menghormati seseorang yang meninggal di dalam menjalankan tugas demi kepentingan partainya. Tetapi walaupun demikian, para pengamat politik Jepang tidak menduga LDP akan menang mutlak. Mereka memperkirakan malah bahwa koalisi antara LDP dengan salah satu partai kecil atau golongan lain merupakan suatu hal yang tidak mungkin dihindari, dalam menjalankan roda pemerintahan Jepang.

Di dalam tubuh LDP sendiri pun keyakinan bahwa koalisi sudah akan merupakan kenyataan yang tidak dapat dihindarkan semakin berkembang. Pendapat seperti ini bukan hanya di kalangan para pengamat politik, bahkan almarhum Perdana Menteri Ohira sendiri sudah meyakinkannya. Dalam masa kepemimpinannya Ohira telah menjajaki kemungkinan koalisi. Dalam penyusunan kabinetnya pada tahun 1979 dengan sengaja dia menangguhkan pengangkatan Menteri

Pendidikan dengan harapan untuk diberikan kepada Partai Liberal Baru (New Liberal Club).

Keadaan politik dan perekonomian dunia yang belum menemukan keseimbangan seperti sekarang ini dapat dijadikan sebagai salah satu alasan yang turut mempengaruhi opini masyarakat Jepang dalam menentukan pilihan mereka. Masyarakat Jepang memang melihat kelemahan-kelemahan yang terdapat di dalam tubuh LDP, seperti korupsi, pertentangan pribadi dan penyalahgunaan fungsi. Tetapi masyarakat Jepang menyadari juga bahwa untuk menghadapi keadaan politik dan perekonomian yang belum mantap seperti sekarang dibutuhkan pemerintah yang tanggap dan kuat yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh LDP.

Tetapi walaupun sesuai dengan hasil pemilihan umum yang baru lalu LDP memperoleh kemenangan mutlak dengan mengumpulkan 284 kursi dari 511 kursi untuk Majelis Rendah yang disediakan, ini tidak langsung berarti politik dalam negeri Jepang tidak akan mendapat gangguan. Dalam menjalankan pemerintahan LDP selalu mendapat gangguan. Tetapi dapat dikatakan bahwa LDP selalu dapat mengatasinya.

Tulisan ini akan mencoba membahas beberapa faktor yang menyebabkan LDP dapat bertahan memerintah Jepang dan faktor yang timbul dari usaha yang dilakukan untuk mempertahankan pemerintahan LDP.

I. STABILITAS DARI PEMERINTAHAN LDP

Sejak Partai Liberal dan Partai Demokrat bergabung menjadi satu partai, yaitu Partai Liberal Demokrat (Jiminto) pada bulan Nopember 1955, maka partai tersebut memerintah Jepang secara terus-menerus sampai sekarang.

Banyak teori yang dikembangkan untuk menerangkan kestabilan dari LDP dalam memerintah Jepang. Di antaranya adalah, kelemahan organisasi dan kakunya kebijakan dari partai oposisi; superioritas dari birokrat Jepang; pertumbuhan ekonomi yang tidak paralel. Di samping itu terdapat beberapa alasan tertentu yang menyebabkan LDP dapat bertahan memerintah Jepang sampai sekarang.

1. Manipulasi Opini Masyarakat Dengan Pergantian Pimpinan

Sebagai partai tunggal yang memerintah Jepang dalam 25 tahun terakhir ini, LDP berhadapan dengan masalah-masalah yang datang-nya langsung dari masyarakat, partai oposisi, luar negeri dan masalah yang bersumber dari tubuh LDP sendiri. Untuk memecahkan masalah-masalah yang timbul maka salah satu kebijakan yang ditempuh oleh LDP adalah dengan memanipulasi opini masyarakat melalui pergantian pimpinan partai.

*Menurut konstitusi Jepang, yang memilih dan menentukan Perdana Menteri adalah Majelis Rendah (Diet). Anggota Majelis Rendah ini dipilih melalui pemilihan umum dan masa jabatannya adalah empat tahun, kecuali bila Perdana Menteri membubarkannya sebelum masa jabatan berakhir. Di lain pihak, pemilihan presiden LDP dilakukan sekali dua tahun. Ini berarti bagi LDP terbuka kesempatan untuk mengganti presiden partai yang sekaligus akan menjabat Perdana Menteri bila dianggap perlu. Kesempatan seperti ini dimanfaatkan oleh LDP demi kepentingan partai, walaupun dalam beberapa tahun terakhir ini telah berakibat keretakan di dalam tubuh LDP sendiri.

Kekalahan Jepang dalam Perang Dunia Kedua menyebabkan masyarakat Jepang kehilangan "national self-confidence".¹ Perdana Menteri Shigeru Yoshida yang memerintah dari tahun 1949-1955 menyadari hal tersebut. Yoshida berkeinginan keras untuk menjadikan kembali Jepang sebagai suatu negara yang kuat di dunia. Dia yakin bila Jepang berhasil membangun perekonomiannya, cita-cita tersebut akan tercapai. Dengan dasar pemikiran seperti itu dia memusatkan usahanya untuk membangun perekonomian. Dan dapat dikatakan pembangunan ekonomilah yang merupakan pusat dari program-programnya. Sebagai seorang yang liberal dia menganut sistem perekonomian yang bebas yang berorientasi kepada Amerika Serikat. Untuk tujuan pembangunan ekonomi seperti yang dicita-citakan dia memanfaatkan pertentangan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet dengan mengikat perjanjian dalam bidang pertahanan dengan Amerika Serikat pada tahun 1951 (San Fransisco Peace Treaty).

¹ Lihat Tominomori Eiji, "Stability of the Conservative Regime", *Japan Quarterly*, Vol. XXIII, No. 1, 1976

Tetapi kebijakan Yoshida kemudian mendapat tantangan keras dari pihak oposisi. Pihak oposisi menyerang Yoshida dengan argumen, bahwa bila perang dingin antara Uni Soviet dan Amerika Serikat berubah menjadi perang terbuka maka Jepang akan terlibat di dalamnya. Menurut pihak oposisi arah yang tepat yang harus ditempuh oleh Jepang adalah, Jepang harus netral dan berorientasi kepada perdamaian (Peace and Neutrality). Di samping itu masyarakat menilai Yoshida terlalu bersifat diktator dan pemerintahannya terlalu birokratik. Pendapat seperti ini mendapat sambutan luas dari masyarakat yang menyebabkan LDP berada dalam keadaan yang sulit.

Menghadapi keadaan seperti itu LDP mengangkat Ichiro Hatoyama yang pada waktu itu orangnya dinilai lebih terbuka. Ichiro Hatoyama sesudah menjabat Perdana Menteri mulai merevisi arah yang terlalu berorientasi kepada Amerika Serikat seperti dalam pemerintahan Yoshida. Ichiro Hatoyama kemudian digantikan oleh Nobusuke Kishi.

Perdana Menteri Kishi mengikuti garis yang telah ditentukan oleh Yoshida, tetapi dengan pendekatan yang berbeda. Di samping sebagai kekuatan ekonomi, Kishi menginginkan Jepang menjadi suatu kekuatan politik yang besar dalam percaturan politik dunia. Walaupun ia mungkin tidak mengharapkan Jepang kembali menjadi suatu kekuatan militer seperti keadaan sebelum Perang Dunia Kedua, tetapi dia ingin mengubah konstitusi agar dapat menjadikan Jepang menjadi kekuatan politik yang besar. Sebagai langkah pertama Kishi memperkuat kedudukan polisi supaya sama seperti keadaan sebelum perang, dengan merevisi undang-undang yang berlaku. Di samping itu dia mencoba merevisi pakta pertahanan Jepang-Amerika Serikat.

Tetapi tindakan Kishi mendapat kritikan tajam dari masyarakat karena dianggap terlalu radikal. Kishi dituduh berkeinginan untuk menjadikan Jepang menjadi negara militer. Hal ini menyebabkan kabinet yang dipimpinnya jatuh dan kemudian dia digantikan oleh Hayato Ikeda yang berpandangan lain dari Kishi.

Hayato Ikeda menghidupkan kembali kebijakan seperti yang ditempuh dalam pemerintahan Yoshida. Dalam pemerintahannya dia menekankan pembangunan ekonomi. Dalam kasus perjanjian perdamaian Jepang-Amerika Serikat dia menganut dan memasyarakatkan

paham "utility theory". Ikeda menyatakan bahwa perjanjian perdamaian antara Jepang dan Amerika Serikat di samping menguntungkan Jepang dalam bidang keamanan juga memungkinkan Jepang menghindarkan pengeluaran yang tidak produktif untuk kepentingan militer. Kebijaksanaan Ikeda mendapat sambutan hangat dari masyarakat dan dukungan terhadap LDP semakin kuat.

Kebijakan yang dijalankan oleh Ikeda kemudian diteruskan oleh penggantinya Eisaku Sato. Eisaku Sato melanjutkan usaha pembangunan ekonomi dengan rencana melipatduakan pendapatan masyarakat. Tetapi sering dengan perkembangan ekonomi yang sangat cepat, timbul masalah besar seperti, urbanisasi, polusi, harga yang semakin meningkat, pemusatan industri-industri, dan masalah kesejahteraan sosial.

Dalam keadaan seperti itu muncul Kakue Tanaka dengan ide baru sebelum pemilihan umum pada tahun 1972. Untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi Jepang Kakue Tanaka merencanakan untuk memindahkan beberapa industri yang terpusat sepanjang Semenanjung Pasifik ke sebelah Laut Jepang — dengan menghubungkan kota-kota besar melalui pembangunan jalan-jalan besar sedemikian rupa sehingga dapat juga menghilangkan tekanan urbanisasi dan menghidupkan perekonomian desa-desa. Dia berpendapat Jepang perlu lebih mencurahkan perhatiannya untuk masalah-masalah dalam negeri dan bukan luar negeri. Pendapat ini mendapat sambutan dari masyarakat dan sebagai hasilnya LDP memperoleh kemenangan besar dalam pemilihan umum 1972. Walaupun sebenarnya ide Tanaka yang dikenal dengan sebutan "The Remodeling of the Japan Archipelago" oleh beberapa akademisi dinilai sebagai suatu khayal.

Dengan terbongkarnya skandal korupsi dari Tanaka, maka LDP mendapat kecaman yang keras dari masyarakat. Simpati anggota masyarakat kepada LDP menjadi berkurang. Masyarakat menuntut agar LDP membersihkan dirinya dari pengaruh uang yang terlalu dominan dalam percaturan politik. Masyarakat menginginkan agar semua masalah korupsi diberantas.

Untuk mengatasi masalah ini LDP mencari calon Perdana Menteri yang dianggap dapat mengembalikan nama baik partai. Dan pilihan akhirnya jatuh kepada Takeo Miki. Walaupun sebenarnya Takeo Miki

bukan seorang yang mempunyai kekuatan yang besar di dalam partai (karena pemimpin fraksi yang kecil) tetapi karena tidak ada lagi figure yang dianggap lebih tepat untuk mengembalikan nama baik partai maka akhirnya pilihan jatuh kepadanya.

Takeo Miki sesudah diangkat menjadi Perdana Menteri merencanakan akan berusaha memperbaiki kebobrokan yang terdapat dalam tubuh LDP. Di samping itu dia berjanji akan berusaha menghilangkan pengaruh yang terlalu dominan dari uang dalam percaturan politik Jepang. Takeo Miki sebenarnya memberi harapan baru kepada masyarakat, terutama karena masyarakat menilai Takeo Miki sebagai orang yang bersih. Dalam masa jabatannya Takeo Miki berusaha memberantas korupsi dan memberi peluang besar bagi usaha yang berhubungan dengan usaha pemberantasan korupsi tersebut. Di samping itu dia mengubah peraturan pemilihan presiden LDP dengan mengikutsertakan seluruh anggota dan simpatisan partai dalam pemilihan pendahuluan yang sebelumnya tidak ada.

Dengan tindakan seperti itu Takeo Miki mengharapkan wajah partai akan bertambah baik dan kedudukannya sebagai Perdana Menteri akan bertambah kuat. Tetapi di dalam partai timbul perbedaan pendapat yang akhirnya menjurus kepada pertentangan pribadi. Takeo Miki dianggap terlalu drastis dan berlebihan, khususnya oleh fraksi Kakue Tanaka. Takeo Fukuda dan Masayoshi Ohira juga tidak sependapat dengan kebijakan yang ditempuh oleh Miki. Mungkin kedua pimpinan fraksi ini menilai, bahwa bila Takeo Miki berhasil dengan gemilang, kesempatan mereka untuk menjadi Perdana Menteri akan berkurang.

Walaupun sebenarnya Takeo Miki memberi harapan baru bagi masyarakat, tetapi karena pertentangan pribadi di dalam tubuh LDP, masyarakat menjadi kurang yakin dengan usaha pemberantasan korupsi dan kemampuan LDP. Dalam pemilihan umum yang dilangsungkan pada tanggal 5 Desember 1976 LDP mengalami kekalahan dan kekalahan ini menyebabkan Takeo Miki harus meletakkan jabatan Perdana Menteri.

Uraian di atas memberi gambaran, bahwa untuk dapat mempertahankan kedudukannya, LDP melakukan pergantian pimpinan partai yaitu dengan mengangkat seseorang yang dianggap dapat mengatasi permasalahan yang ada atau yang dapat memperbaiki wajah partai bila LDP sedang dalam keadaan yang sulit.

2. Sistem Pemilihan

Sejak tahun 1955 LDP memerintah Jepang secara terus-menerus. Tetapi pendukung LDP secara lambat laun secara relatif semakin berkurang (lihat Tabel 1). Dalam pemilihan umum tahun 1955 LDP memperoleh suara sebanyak 63,2% dan memenangkan kursi sebesar 66,6%. Tetapi dalam pemilihan umum yang diadakan pada tanggal 5 Desember 1976 LDP hanya memperoleh dukungan suara sebanyak 41,8% dengan jumlah kursi sebesar 50,3%. Dari Tabel 1 menjadi jelas, sebenarnya sejak pemilihan umum yang diadakan pada tanggal 29 Januari 1967 LDP bukan partai mayoritas lagi. Karena sejak itu LDP hanya mendapatkan dukungan yang kurang dari 50% daripada suara pemilih. Tetapi LDP dapat terus memerintah karena sistem pemilihan yang berlaku di Jepang sampai sekarang sangat menguntungkan LDP.

Tabel 1

PERSENTASE DARI SUARA DAN KURSI DALAM MAJELIS RENDAH YANG DIPEROLEH LDP (1955-1980)			
Tahun	% kursi	% suara	% perbedaan
1953	66,5	65,7	+ 0,8
1955	66,6	63,2	+ 0,4
1958	61,5	57,8	+ 3,7
1960	63,5	57,6	+ 5,9
1963	60,6	54,7	+ 5,9
1967	57,0	48,8	+ 8,2
1969	59,2	47,6	+ 11,6
1972	57,9	46,8	+ 11,1
1976	50,3	41,8	+ 8,5
1979*	48,5	44,6	+ 3,9
1980*	55,6	47,9	+ 7,7

Sumber: Nathaniel Thayer, *How the Conservatives Rule Japan*, Princeton University Press, 1969, hal. 116, Asahi Shimbun, 12 Desember 1972, 7 Desember 1976, seperti dikutip oleh Roger W. Gale, "The 1976 Election and the LDP: Edge of a Principle?", *The Japan Interpreter*, Vol. XI, No. 4, Spring 1977, hal. 436
* *Japan Times Weekly*, June 28th, 1980, Ministry of Home Affairs

Sistem pemilihan umum yang berlaku di Jepang sampai sekarang adalah unik dan tidak merupakan sistem yang biasa disebut "strict proportional representation". Untuk pemilihan Majelis Rendah Jepang dibagi menjadi 130 daerah pemilihan. Jumlah kursi yang diperebutkan dalam masing-masing daerah pemilihan adalah berbeda-beda — 47 daerah pemilihan dengan 3 buah kursi yang diperebutkan; 41 daerah dengan 4 buah kursi; 41 daerah dengan 5 kursi; dan 1 daerah dengan 1 kursi. Di samping itu suara yang diperoleh oleh salah satu partai di daerah pemilihan tertentu tidak dapat dipindahkan ke daerah

Tabel 2

JUMLAH SUARA, KURSI DAN BIAS DALAM PEMILIHAN UMUM 1976

Partai	Jumlah suara	Persentase	Jumlah kursi	% kursi	Bias dalam sistem pemilihan	tahun 1972
LDP	23.653.624	41,78	249	48,73	+ 6,95	+ 9,26
JSP	11.713.005	20,69	123	24,07	+ 3,38	+ 2,23
Komeito	6.177.300	10,91	55	10,76	- 0,15	- 2,55
JCP	5.878.192	10,38	17	3,33	- 7,05	- 2,66
DSP	3.554.075	6,28	29	5,67	- 0,61	- 3,27
NLC	2.363.984	4,18	17	3,33	- 0,85	**
Independen	3.272.575	5,78	21	4,11	- 1,67	- 3,00
Total	56.612.755	100,00	511	100,00		

Sumber: Richard J. Brynilden, "A Decade of Japanese Diet Elections, 1967-1969: Conservation and Radicalism Reevaluated", *Asian Survey*, Vol. XVII, No. 10; University California Press, 1967, hal. 981.

lainnya (nontransferable). Peraturan yang demikian menyebabkan dalam pemilihan umum di Jepang selalu terjadi penyimpangan atau perbedaan antara jumlah kursi yang dimenangkan oleh salah satu partai dengan jumlah suara yang diperoleh. Sebagai ilustrasi dapat dilihat hasil pemilihan umum tahun 1976 yang diperlihatkan dalam Tabel 2.

Dari Tabel 2 kita dapat melihat bahwa jumlah kursi yang dimenangkan oleh LDP ada sebanyak 249, padahal suara yang berhasil dikumpulkan hanya sebanyak 23.653.624 yang berarti hanya merupakan 41,78% dari jumlah suara pemilih. Bila "strict proportional representation" yang dipergunakan, sebenarnya LDP hanya akan dapat memenangkan kursi sebanyak 213 atau 214 kursi yang berarti terjadi selisih sebanyak 36 atau 35 kursi. Dengan perkataan lain, LDP mendapat keuntungan sebanyak 34 atau 35 kursi dari sistem yang berlaku dan ini merupakan kerugian bagi partai oposisi.

Dengan jumlah kursi sebanyak 213 atau 214, sebenarnya LDP tidak akan dapat lagi menjadi partai tunggal yang berkuasa di Jepang. Karena untuk menjadi partai mayoritas dibutuhkan kursi sebanyak 256

dan untuk dapat menguasai semua komisi di dalam Diet diperlukan 271 kursi.¹

Pihak oposisi yang merasa dirugikan dengan sistem ini dalam beberapa tahun terakhir mencoba memperlmasalahkannya. Di samping itu dengan terjadinya perpindahan penduduk dari satu daerah ke daerah lainnya menyebabkan kelemahan dari sistem tersebut semakin nyata. Dalam beberapa daerah pemilihan, untuk dapat memenangkan satu kursi dibutuhkan suara yang sangat banyak sedang untuk beberapa daerah pemilihan lainnya dengan mengumpulkan suara sedikit saja kursi Diet dapat dimenangkan.

Tetapi walaupun sejak tahun 1955 LDP selalu mendapat keuntungan dari sistem yang berlaku, sistem ini sendiri menimbulkan beberapa masalah bagi LDP. Untuk daerah pemilihan tertentu biasanya LDP mengajukan beberapa calon. Sebagai akibatnya timbul persaingan di antara calon-calon dari LDP dan persaingan seperti ini semakin tajam dalam tahun-tahun terakhir ini.

II. PERSAINGAN FRAKSI DAN PERTENTANGAN PRIBADI

Dalam uraian di atas telah dikemukakan bahwa salah satu alasan yang menyebabkan LDP dapat bertahan sejak tahun 1955 adalah karena kemampuan mereka memanipulasi pendapat masyarakat dengan pergantian pimpinan partai. Dengan kata lain, LDP memanfaatkan perbedaan pandangan dari anggotanya (fraksi yang ada) demi kepentingan partai.

Tetapi kebijaksanaan seperti ini menimbulkan pertentangan antar fraksi yang akhirnya menjurus menjadi pertentangan pribadi.

Bagi beberapa pengamat politik Jepang dan bagi almarhum Masayoshi Ohira, dimenangkannya mosi tidak percaya yang diajukan oleh partai oposisi pada tanggal 14 Mei 1980 adalah suatu hal yang mengejutkan. Hasil seperti ini mengejutkan karena LDP masih menguasai kursi yang lebih banyak bila dibandingkan dengan perjumlahan kursi-kursi yang dikuasai oleh partai oposisi. Tetapi karena

1 Untuk uraian lebih terperinci, lihat Ronald J. Hrebenar, "The Politics of Electoral Reform in Japan", *Asian Survey*, Vol. XVII, No. 10, University of California Press 1977, hal. 978-996

ketidakhadiran 50 orang anggota LDP dalam pemungutan suara maka mosi tidak percaya dimenangkan oleh pihak oposisi dan Perdana Menteri Ohira menghadapi dua pilihan — seluruh kabinet mengundurkan diri atau membubarkan Majelis Rendah dan melaksanakan pemilihan umum sesuai dengan ketentuan konstitusi.¹

Keadaan seperti ini menunjukkan betapa tajamnya perpecahan yang terdapat di dalam tubuh LDP. Dengan pertimbangan seperti ini, para pengamat politik menjadi semakin yakin bahwa dalam pemilihan umum yang seyogyanya dilakukan pada tanggal 22 Juni 1980 untuk memilih setengah dari anggota Majelis Tinggi LDP akan mengalami kekalahan. Bahkan beberapa orang pengamat politik Jepang telah membuat proyeksi tentang bentuk-bentuk koalisi yang akan terjadi.²

Seperti diuraikan di atas pertentangan fraksi di dalam tubuh LDP sebenarnya telah lama berlangsung. Ini merupakan salah satu akibat dari kebijaksanaan LDP yang melakukan pergantian pimpinan partai dalam situasi tertentu. Tetapi dalam beberapa tahun terakhir ini, pertentangan tersebut telah berkembang sedemikian rupa sehingga telah menjadi pertentangan pribadi. Keadaan seperti ini secara nyata terlihat sejak pemerintahan Takeo Miki, terlebih-lebih setelah Takeo Miki berhasil digulingkan dari jabatannya sebagai Perdana Menteri.

Aksi penggulingan ini dipelopori oleh Kakue Tanaka dan kemudian diikuti oleh Takeo Fukuda dan Ohira. Mereka tidak setuju dengan tindakan-tindakan yang diambil oleh Takeo Miki dalam usaha membenahi LDP dan menghilangkan kekuatan uang yang terlalu dominan dalam percaturan politik Jepang.

Takeo Fukuda muncul sebagai pimpinan baru walaupun pada dasarnya tidak dikehendaki oleh Masayoshi Ohira — karena dia sendiri telah lama menginginkan jabatan tersebut.

Di dalam masa jabatan Fukuda tata cara pemilihan partai LDP telah mengalami perubahan. Sebelumnya, presiden LDP dipilih oleh hanya anggota majelis. Tetapi dengan peraturan yang baru, sebelum pemilihan partai dilakukan oleh anggota majelis, maka diadakan pemilihan pendahuluan dengan mengikutsertakan seluruh anggota dan

1 Untuk lebih terperinci lihat artikel nomor 69, Konstitusi Jepang

2 Lihat, "The Prospect of Coalition", *Japan Quarterly*, Vol. XXVII, No. 2, 1980 hal. 158-162

simpatisan partai. Pemenang pertama dan kedua dari pemilihan pendahuluan tersebut akan berhak menjadi calon presiden partai.

Dalam pemilihan pendahuluan yang diadakan pada tahun 1978, Takeo Fukuda yang sedang menduduki jabatan Perdana Menteri dan presiden partai memperoleh suara yang lebih kecil dibandingkan dengan jumlah suara yang berhasil dikumpulkan oleh Masayoshi Ohira. Hasil pemilihan pendahuluan ini membuat Takeo Fukuda merasa sangat terpuak yang menyebabkan dia sekaligus mengundurkan diri dari pencalonan. Sebelumnya, Takeo Fukuda merasa yakin akan dapat memenangkan pemilihan pendahuluan tersebut, bahkan dia menyatakan akan memikul tanggung jawab bila ia kalah dalam pemilihan pendahuluan.

Sebagai alasan kekalahannya, Takeo Fukuda menuduh Masayoshi Ohira bekerja sama dengan Kakue Tanaka menggunakan kekuatan uang dan janji-janji yang tidak sehat dalam pemilihan tersebut. Sebagai pernyataan ketidakpuasannya fraksi yang dipimpinnya tidak memberikan orang-orang yang dianggap kompeten untuk menduduki jabatan menteri.

Selanjutnya, di dalam pemilihan umum yang dilaksanakan di bawah pemerintahan Masayoshi Ohira pada tanggal 7 Oktober 1979, LDP mengalami kekalahan. Dalam pemilihan tersebut LDP hanya memenangkan sebanyak 253 buah kursi. Padahal, Masayoshi Ohira memperkirakan LDP akan memenangkan kursi yang lebih banyak walaupun tidak sebesar jumlah yang dituntut oleh Takeo Fukuda dan Takeo Miki.

Dalam situasi seperti itu Takeo Miki memperkirakan sudah saatnya bagi dia untuk memberi pelajaran bagi orang-orang yang menjatuhkannya secara menyakitkan dari jabatan Perdana Menteri. Begitu perhitungan suara selesai dilaksanakan, Takeo Miki mengeluarkan pernyataan agar Masayoshi Ohira memikul tanggung jawab dan mengundurkan diri dari jabatan Perdana Menteri. Pernyataan ini langsung mendapat dukungan dari fraksi Fukuda dan Nakasone. Secara bersama-sama mereka menuntut pengunduran diri dari Masayoshi Ohira. Tetapi setelah mendapat dukungan penuh dari fraksi Kakue Tanaka, Ohira menjadi keras dan menyatakan tidak akan mengundurkan diri. Pertentangan semakin meruncing, terlebih setelah

Eiichi Nishimura (82 tahun) — yang dianggap sesepuh LDP, gagal mencari jalan ke luar atau meredakan suasana.

Karena Masayoshi Ohira tidak mau meletakkan jabatan, ketiga fraksi yang tidak menyetujuinya yaitu fraksi Fukuda, Miki dan Nakasone, memutuskan akan mengajukan seorang calon yaitu Takeo Fukuda untuk menandingi Ohira dalam pemilihan Perdana Menteri.

Kejadian seperti ini merupakan yang pertama dalam sejarah LDP, yaitu terdapat dua calon dari LDP untuk jabatan Perdana Menteri. Tindakan Fukuda oleh masyarakat dianggap terlalu emosional karena akibatnya hanya akan menjadikan nama LDP menjadi semakin buruk, ternyata Takeo Fukuda kalah dalam pemilihan.

Banyak pengamat politik Jepang sependapat bahwa kekalahan Fukuda yang sangat menyakitkan tersebut sekaligus merupakan kemenangan gemilang bagi Takeo Miki. Secara tidak sadar Takeo Fukuda dipermainkan oleh Takeo Miki. Takeo Miki yang tetap dinilai sebagai seorang politikus kawakan secara berhati-hati dan taktis melakukan balas dendam kepada Masayoshi Ohira, Tanaka dan sekaligus kepada Takeo Fukuda.

Takeo Fukuda yang mengalami kekalahan dalam pertarungan melawan Ohira belum merasa puas dan secara eksplisit hal itu dinyatakannya. Selesai pemungutan suara, di hadapan para wartawan yang mengerumuninya dia mengakui kekealahannya dan menyatakan bahwa "pertempuran belum selesai".

Dari uraian di atas menjadi jelas bahwa mosi tak percaya yang diajukan oleh partai oposisi pada tanggal 14 Mei 1980, memang bukan sesuatu yang mengejutkan. Fraksi yang anti Ohira memperhitungkan bahwa tindakan balas dendam kepada Ohira akan mencapai sasaran-nya sebelum pemilihan presiden partai dilakukan pada akhir tahun 1980. Karena mereka takut dengan sistem pemilihan presiden seperti yang sedang berlaku kedudukan Ohira sulit untuk digoyahkan.

Dari uraian ini menjadi jelas, tindakan manipulasi opini masyarakat dengan pergantian pimpinan partai seperti yang selama ini dijalankan oleh LDP telah menimbulkan pertentangan antar fraksi dan selanjutnya berkembang menjadi pertentangan pribadi.

III. PERTENTANGAN DAPAT DIATASI?

Banyak pengamat politik yang menyatakan bahwa dengan meninggalnya Ohira, pertentangan di dalam tubuh LDP akan dapat diselesaikan. Pendapat seperti ini cukup beralasan, karena sesedikitnya pertentangan pribadi antara Fukuda dan Ohira sudah lenyap. Tetapi perlu dikemukakan, bahwa walaupun dengan kematian Ohira, LDP menang secara mutlak, fraksi Ohira tidak dapat dengan mudah melupakan kematian pemimpin mereka. Kematian Ohira mungkin akan selalu mereka hubungkan dengan mosi tidak percaya yang secara langsung mendapat dukungan dari dalam tubuh LDP. Masalah ini sekarang belum menjadi hangat karena LDP masih diliputi rasa gembira dan sekaligus berkabung. Tetapi bila terdapat sesuatu tindakan yang bisa menghangatkan suasana, maka keadaannya akan tetap sama dan pertentangan di dalam tubuh LDP tidak akan dapat terpecahkan.

Selama tidak ada penyempurnaan di dalam tubuh LDP (misalnya dengan memisahkan jabatan presiden partai dengan jabatan Perdana Menteri) dan selama Takeo Fukuda, Takeo Miki masih memegang jabatan sebagai pimpinan fraksi atau tanpa adanya keinginan mereka (termasuk Kakue Tanaka) untuk menyerahkan dan mempercayakan kegiatan-kegiatan partai dilakukan oleh orang lain (dalam hal ini tokoh-tokoh muda yang moderat) maka pertentangan dalam tubuh LDP sulit untuk diatasi.

Perkiraan seperti ini didasarkan kepada pertimbangan, bahwa jumlah kursi dalam Majelis Rendah yang dimenangkan oleh masing-masing fraksi tidak banyak memberi kemungkinan bagi penyelesaian pertentangan di dalam tubuh LDP. Seperti diperlihatkan oleh Tabel 3 kekuatan fraksi-fraksi di dalam tubuh LDP berubah. Gabungan fraksi Ohira dan Tanaka mendapat tambahan kursi dalam Majelis Rendah sebanyak 10 kursi sehingga menjadi 111 kursi. Di lain pihak gabungan fraksi Nakasone dan Fukuda bertambah kuat dengan 9 kursi, berubah dari 84 menjadi 93 kursi. Dengan perimbangan kekuatan seperti ini dapat dikatakan akan terjadi persaingan dan yang memegang kunci adalah fraksi Miki.

Fraksi Takeo Miki tidak akan begitu saja menyerahkan suaranya kepada salah seorang calon dari kedua gabungan tersebut, karena mereka sendiri juga mempunyai calon yaitu Toshio Komoto — yang

jauh-jauh sebelumnya telah dipersiapkan oleh Takeo Miki untuk menggantikannya.

Di samping itu ada masalah lain yang timbul. Sesuai dengan konstitusi Jepang, sidang khusus untuk pemilihan Perdana Menteri harus dilakukan dalam 30 hari sesudah pemilihan umum dilaksanakan. Padahal akhir tahun ini LDP akan melaksanakan pemilihan presiden partai. Karena waktunya tidak banyak berselisih maka masalahnya menjadi semakin rumit. Ada kemungkinan mereka akan mengangkat Perdana Menteri sebagai hasil konsensus menunggu hasil pemilihan presiden partai dilakukan. Kemungkinan lain adalah mereka akan memisahkan jabatan Perdana Menteri dan jabatan presiden partai atau mengangkat seseorang menjadi Perdana Menteri dengan kesepakatan hasil pemilihan nanti tidak akan mengubah kedudukannya menjadi Perdana Menteri.

Walaupun dengan kemenangan mutlak dalam pemilihan umum 22 Juni yang lalu LDP akan dapat menjalankan roda pemerintahan Jepang secara lebih mudah. Tetapi pertentangan fraksi bila tidak dapat diselesaikan dengan baik dapat menjadikan LDP sulit menjalankan roda pemerintahan.

Tabel 3

JUMLAH KURSI MAJELIS RENDAH OLEH FRAKSI DALAM LDP

Fraksi	Jumlah kursi 1979*	Jumlah kursi 1980**
Tanaka	52	56
Ohira	49	55
Nakasone	38	44
Fukuda	46	49
Miki	28	33
Lainnya	43	—
Jumlah	259	284

Sumber: Publikasi intern CSIS, Juni 1980

* Sudah termasuk golongan independen yang menggabungkan diri dengan LDP sesudah pemilihan umum

** Belum termasuk golongan independen yang menggabungkan diri dengan LDP sesudah pemilihan umum

Pertentangan fraksi di dalam tubuh LDP yang sudah berlarut-larut sulit diperbaiki dalam waktu singkat. Tetapi ada kemungkinan dengan kematian Ohira, ancaman dari para pendukungnya (terutama dari perusahaan-perusahaan yang memberi bantuan keuangan), dan kesadaran mereka (para anggota LDP) bahwa dengan pertentangan yang berkelanjutan mereka akan pecah dan tidak akan memerintah lagi, penyelesaian pertikaian dengan mudah akan dapat diatasi.

Keberhasilan LDP mengkonsolidasi dirinya dalam empat tahun belakangan ini dan kemampuan mereka untuk menjalankan roda pemerintahan seperti yang diinginkan rakyat akan menentukan apakah mereka akan terus dapat memerintah Jepang untuk tahun-tahun mendatang. Sebab sungguh sangat beralasan untuk mengatakan, "adalah tidak mungkin Masayoshi Ohira meninggal untuk kedua kalinya".

PEREKONOMIAN JEPANG DI PER-SIMPANGAN JALAN? *

J. PANGLAYKIM

Salah satu alasan penting dari perkembangan ekonomi dan bisnis Jepang yang cepat, adalah lingkungan bisnis internasional yang menguntungkan. Hal ini didasarkan pada perdagangan bebas dan nilai tukar tetap (fixed exchange rate) dalam tahun 1960-an. Dukungan penuh dari mekanisme yang diciptakan oleh Sogo Sosha (general trading firms) dengan 5 sudut struktur kekuatan — manajemen, teknologi, modal, dukungan pemerintah dan kerangka internasional — telah membawa Jepang pada puncak keberhasilan yang unik dalam sejarah bisnis internasional.

STRUKTUR PEREKONOMIAN JEPANG

Lingkungan bisnis internasional yang menguntungkan dimanfaatkan sepenuhnya oleh para pembuat kebijaksanaan Jepang dan oleh para manajer Sogo Sosha yang turut ambil bagian dalam melaksanakan serangkaian sasaran untuk pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Pertumbuhan ekonomi Jepang selama 1960-1970 rata-rata 10,4% dari GDP riil sedangkan antara tahun 1970-1974 hanya 6,8%. Dalam tahun 1975 dugaan ini 3,4% dan dalam tahun 1976 meningkat menjadi 5,7%. Dalam tahun 1977 pertumbuhan rata-rata diperkirakan 5,3% sedangkan dalam tahun 1978 sasaran ditetapkan 7%. Untuk pertum-

* Terjemahan karangan J. PANGLAYKIM, "Japan's Economy at the Crossroads" oleh Nancy Kumalasari RUSTANDI

buhan ekonomi 7% ini, dibutuhkan anggaran tambahan dan hal ini diberlakukan oleh Parlemen dalam bulan Oktober 1978. PM Fukuda menjanjikan suatu perbaikan dalam anggaran tambahan apabila dalam bulan Desember 1978 sasaran tidak tercapai. Ini bukan hanya janji Fukuda pada dunia internasional tetapi juga merupakan suatu cara untuk meningkatkan kegiatan-kegiatan ekonomi Jepang sendiri yang masih terhambat oleh resesi industri. Untuk menjaga pertumbuhan ekonomi yang cepat, Jepang sudah menciptakan suatu struktur industri dengan tekanan pada industri mesin-mesin berat, kimia, logam dan barang-barang logam dan pada waktu yang bersamaan juga berkiblat pada ekspor, sebab tidak seluruh hasil industri ini dapat diserap oleh pasar dalam negeri. Pertumbuhan daya beli konsumen jauh lebih lambat daripada kapasitas industri. Hal ini berarti bahwa dalam struktur ekonomi ada suatu kapasitas industri yang sangat tinggi dan pasar dalam negeri yang sangat lambat dalam penyerapannya, sehingga Jepang "dipaksa" berkiblat pada ekspor.

Tabel nilai ekspor-impor Jepang dalam tahun 1977 menunjukkan bahwa ekspor mesin-mesin dan perlengkapan Jepang seluruhnya sudah mencapai 61,8% dibandingkan dengan ekspor keseluruhan, sehingga bersama-sama dengan 17,5% yang dicatat oleh logam dan barang-barang logam, kedua kelompok hasil industri ini sudah menunjukkan 80% lebih dari seluruh ekspor Jepang.

Industri berat ini membutuhkan bahan mentah dalam jumlah besar, terutama bahan bakar mineral yang berjumlah sekitar 44% dari seluruh impor bahan mentah Jepang dalam tahun 1977. Besarnya kebutuhan akan minyak menyebabkan ketergantungan pada besarnya tekanan yang diletakkan pada struktur industri Jepang. Oleh karena itu, bersama-sama dengan 6,7% kebutuhan bahan mentah untuk industri logam dan hasil-hasil produksi dari logam, kedua jenis bahan mentah ini sudah menunjukkan 50% lebih dari seluruh impor Jepang dalam tahun 1977. Jadi impor barang-barang industri agak kurang berarti apabila dibandingkan dengan kedua jenis bahan mentah tersebut.

Pola perdagangan Jepang yang berkiblat pada ekspor sudah mengakibatkan penembusan ke dalam pasar hasil industri dunia, seperti mobil, alat-alat rumah tangga, baja dan peralatan elektronik, sebagai contoh pesawat televisi dari berbagai merek terkenal seperti

Tabel 1

NILAI EKSPOR-IMPOR DALAM TAHUN 1977
(Berdasarkan ijin Bea-Cukai)

	Nilai (AS\$ juta)	Tingkat pertumbuhan (%)	Persentase (%)
EKSPOR			
Bahan makanan	870	(—) 1,9	1,1
Tekstil dan barang- barang tekstil	4.700	11,5	5,8
Barang-barang kimia	4.300	11,4	5,3
Biji mineral nonmetalik	1.146	24,3	1,4
Logam dan barang- barang logam	14.084	6,9	17,5
Besi dan baja	10.518	0,3	13,1
Mesin dan per- lengkapannya	49.744	25,5	61,8
Pesawat televisi	1.328	(—) 3,3	1,6
Pesawat radio	2.434	16,1	3,0
Mobil	11.552	29,8	14,4
Kapal	8.129	15,3	10,1
Lain-lain	5.651	21,3	7,0
Total	80.495	19,7	100,0
IMPOR			
Bahan makanan	10.105	7,8	14,3
Bahan baku tekstil	2.002	11,5	2,8
Bahan baku logam	4.777	4,3	6,7
Biji besi	2.554	9,5	3,6
Bahan baku lainnya	7.563	11,0	10,7
Kayu	3.803	7,7	5,4
Bahan bakar mineral	31.149	10,1	44,0
Minyak mentah	23.572	11,3	33,3
Barang-barang kimia	3.003	12,8	4,2
Mesin dan per- lengkapannya	4.891	6,1	6,9
Lain-lain	7.318	9,5	10,3
Total	70.809	9,3	100,0

Sony, Hitachi, National dan Sharp, yang akan menjadi saingan berat mereka dengan hasil-hasil industri dalam negeri. Banyak perusahaan dan pabrik di negara-negara yang mengimpor hasil-hasil produksinya harus mengurangi kapasitas produksi mereka atau menghentikan produksinya disebabkan karena ketegangan-ketegangan sosial dan pengangguran.

Tabel 2

EKSPOR IMPOR BERDASARKAN DAERAH: 1977
(Berdasarkan ijin Bea-Cukai; dalam AS\$ juta dan persentase)

	Ekspor		Impor	
	Nilai	Ratio Pertum- buhan	Nilai	Ratio Pertum- buhan
Daerah-daerah maju	38.002	20,2	27.542	5,7
Amerika Serikat	19.716	25,7	12.396	5,0
Eropa Barat	12.859	20,1	5.535	13,0
Masyarakat Ekonomi Eropa	8.735	20,8	4.195	15,8
Daerah sedang berkembang	37.582	21,5	39.946	11,3
Asia Tenggara	17.126	21,9	15.077	12,4
Timur Dekat dan Tengah	8.884	22,1	20.505	9,4
Amerika Latin	6.292	25,5	3.064	24,4
Afrika	6.643	12,8	2.127	2,5
Daerah Komunis	4.910	4,9	3.319	16,6

Sumber: Departemen Keuangan

JEPANG MENGHADAPI DUNIA YANG TIDAK BERSAHABAT — MENGARAH PADA PROTEKSIONISME?

Ini semua semakin memuncak melalui pernyataan-pernyataan pers bahwa strategi Jepang sudah menghasilkan surplus dalam neraca pembayarannya sekitar AS\$ 30 milyar dalam tahun 1977 dan karenanya telah menyebabkan reaksi-reaksi yang kuat dari negara-negara industri seperti Amerika Serikat dan Masyarakat Ekonomi Eropa, terutama yang disebut lebih dahulu — partner dagang Jepang yang paling penting — yang sudah menekan Jepang ke dalam pembuatan konsesi-konsesi apabila tidak ingin menghadapi tindakan-tindakan proteksionisme. Dunia yang sedang dihadapi Jepang akhir-akhir ini cenderung mengarah pada proteksionisme yang sekarang dikenal dengan nama barunya "Organized Free Trade" (terminologi Perancis), "Ordered Marketing Agreements" (OMAS — penemuan Amerika Serikat) dan lain-lain. Ini semua menunjukkan bahwa perdagangan bebas sekarang tidak akan ada lagi. Ini juga merupakan masalah nilai tukar tetap yang sekarang sudah diubah menjadi nilai tukar yang mengambang (floating exchange rate). Dunia bisnis internasional dewasa ini tidak lagi stabil seperti biasanya. Ketidakstabilan mata uang dalam pasar uang dunia diakibatkan oleh spekulasi dan manipulasi yang semakin umum. Nilai yen terus meningkat dibandingkan dengan nilai dollar Amerika Serikat. Ini juga merupakan masalah dengan mark Jerman dan franc Swiss. Merosotnya nilai dollar Amerika Serikat sudah membuat banyak bangsa dan banyak

perusahaan — perdagangan, industri dan perbankan — sangat sulit dan gelisah untuk melakukan bisnis dengan dunia internasional.

Dewasa ini pasaran mata uang Eropa memberikan bagian yang lebih besar dalam dollar Amerika Serikat tanpa nasionalitas menyangkut sekitar AS\$ 400 milyar. Ini merupakan mata uang yang diedarkan secara bebas ke seluruh penjuru dunia. Boleh dikatakan bahwa Amerika Serikat sedang mengeluarkan "travellers cheques" dalam jumlah besar tanpa adanya pembayaran tunai. Beberapa orang berpendapat bahwa ini merupakan kredit yang paling murah dalam dunia internasional yang diberikan untuk perekonomian Amerika Serikat. Apakah ini berarti bahwa Amerika Serikat sedang "menarik kembali" bantuan yang diberikan pada Eropa Barat (Marshall Plan) dan Jepang (free ride during the boom period)?

Dengan perkataan lain, sekarang Jepang sedang menghadapi dunia internasional yang tidak dipersiapkan untuk menerima kapasitas output industri Jepang, karena dunia sendiri sedang menghadapi masalah-masalah ekonomi dan politiknya. Sekarang dunia internasional dengan perdagangan bebas dan nilai tukar tetapnya sudah dilebur menjadi satu dengan "Organized Free Trade" dan "Ordered Marketing Agreements (OMAS)". Juga dihadapkan pada masalah-masalah spekulasi dan manipulasi mata uang seperti dollar Amerika Serikat, yen, mark Jerman dan sebagainya, sehingga di samping keahlian perdagangan internasional, keahlian dalam bidang pemasaran mata uangpun sekarang dibutuhkan. Hal ini berarti bahwa sekarang dunia sedang menjadi suatu dunia yang proteksionisme dan Jepang berada di persimpangan jalan.

TRANSFORMASI KE DALAM INDUSTRI YANG "PADAT PENGETAHUAN"?

Jepang sedang dalam proses pembentukan kembali strategi jangka panjangnya. Apabila dahulu hal ini secara otomatis berada di tangan birokrat (dari departemen-departemen seperti MITI, MOF dan ECA) golongan atas yang sama ini sekarang sedang mengalami krisis kepercayaan terhadap kemampuannya sendiri. Tersedianya suatu konsep tidak dapat diharapkan dari kaum politikus sebab mereka sama sekali tergantung pada keahlian golongan atas ini. Para tokoh pengusaha mempunyai pemikir-pemikir tersendiri dalam bentuk komite-komite antara lain di bawah kekuasaan Keidanren.

Proses pengambilan keputusan mengenai sesuatu yang sangat mendasar memakan waktu karena tentunya akan mendapat perlawanan yang kuat dari pihak yang mengalami transformasi struktur oleh karena tidak dapat dipertahankan lagi. Dapat dimengerti bahwa dalam konteks ini akan terdapat tekanan-tekanan dari sektor bisnis sehingga Jepang akan masuk ke dalam hubungan bisnis dengan RRC dalam skala yang sangat besar. Seperti kita ketahui, baik Menteri Komoto maupun delegasi bisnis dan industri yang pergi ke Cina cukup optimis bahwa dalam 13 tahun volume bisnis dapat dikembangkan antara nilai AS\$ 80 dan AS\$ 100 milyar. Optimisme ini tidak terlalu perlu diperhatikan ketika Wakil PM Deng Xiaoping mengunjungi Jepang baru-baru ini. Perputaran bisnis Jepang juga tidak terlalu optimis agar target ini dapat dicapai, karena permintaan pembayaran dan kredit tetap harus ditangani. Ini berarti bahwa proses pengambilan keputusan antara kelompok-kelompok yang kuat di Jepang — birokrasi departemen-departemen, tokoh-tokoh pengusaha dan politikus — dipersulit dan memakan waktu karena di sana juga terdapat sub-sub kelompok dalam kelompok besar ini, masing-masing mempunyai pendapatnya sendiri, sehingga seluruh pendapat ini harus disusun dalam suatu konsensus dengan suatu pandangan untuk pembentukan suatu kebijaksanaan yang diarahkan pada industri yang "padat pengetahuan". Ini semua akan meminta waktu dan kesabaran yang sangat besar dari sebagian partai-partai yang berkepentingan.

Sasaran Transformasi Ekonomi

Kita harus menyimpulkan dari bacaan-bacaan dan kenyataan-kenyataan bahwa transformasi ekonomi Jepang diarahkan pada industri-industri yang padat pengetahuan, yaitu industri dengan teknologi tinggi, industri perlengkapan telekomunikasi, mesin-mesin bisnis dan penawaran jasa-jasa pengetahuan sedangkan Keidanren lebih diarahkan pada pendirian industri yang penggunaan energinya lebih sedikit. Keharusan transformasi ekonomi dan pengarahannya sudah dinyatakan dalam buku-buku putih dari berbagai departemen dan tokoh-tokoh pengusaha, tetapi perumusannya ke dalam suatu konsensus agar suatu program kerja dapat dipersiapkan, sangat sulit dan rumit.

Usaha-usaha pada Waktu Transformasi

Waktu yang dicari dari 5 sampai 10 tahun, tetapi itu semua tergantung pada proses penerimaan konsensus. Selama waktu itu

Jepang sedang berada dalam proses transisi ke arah usaha-usaha perubahan struktural yang sedang atau dapat dibuat sebagai berikut:

1. menciptakan produk yang bermutu sehingga meniadakan harga persaingan dan mengarahkan pada unsur-unsur nonharga;
2. mendirikan pabrik-pabrik di negara-negara yang konsumsinya besar seperti dibuktikan dalam kegiatan-kegiatan pendirian pabrik-pabrik televisi dan mobil di Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa;
3. mencari pasar-pasar baru, seperti pasar Cina yang baru saja dibuka;
4. mendirikan departemen-departemen baru dalam organisasi di mana pengalaman dan keahlian dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin seperti dalam kasus industri baja, departemen-departemen baru seperti bagian teknik dapat diberi kepercayaan dengan penjualan proyek-proyek kunci seperti yang sedang mereka lakukan sekarang dalam suatu proyek baja di Shanghai;
5. sekarang menghadapi penawaran industri-industri yang struktural tetapi tidak berkembang lagi ke negara-negara sedang berkembang apabila mereka menghendakinya. Hal ini mungkin dapat ditawarkan pada waktu dan kondisi yang menyenangkan;
6. membuka pasar Jepang untuk impor hasil-hasil industri.

MASALAH YANG SEDANG DIHADAPI: BEBERAPA CATATAN

Perubahan-perubahan struktural dari industri-industri sekunder (industrialisasi pabrik) menjadi industri tersier (industri yang "padat pengetahuan" dan sejenisnya) akan menjadi sasaran ekonomi Jepang dalam tahun yang akan datang. Hal ini berarti bahwa jam kerja yang dahulu digunakan untuk memproduksi hasil-hasil pabrik sekarang akan digunakan dalam jasa-jasa produksi.

Mengarah pada Masyarakat Ilmiah dan Ekonomi Jasa

Dengan perubahan-perubahan struktural dari industri sekunder menuju pada industri tersier Jepang sudah beralih secara mendasar pada masyarakat ilmiah dan ekonomi jasa yang dalam proses akan membawa serta perubahan-perubahan dalam kelompok bisnis dan masyarakat pada umumnya. Itu merupakan jasa yang akan dihasilkan sekarang, dengan tidak mengindahkan apakah ada dalam telekomunikasi, kesehatan, pendidikan, perbankan, perdagangan eceran, perdagangan besar dan konsultasi.

Masyarakat pada Umumnya dan Kelompok Bisnis

Kita akan menelaah perubahan-perubahan nilai dalam masyarakat pada umumnya dan masyarakat bisnis khususnya. Masyarakat akan melihat perkembangan suatu masyarakat yang lebih manusiawi dan lebih terlibat secara sosial dan tidak ingin melihat orang berjuang untuk memperoleh tambahan material secara tersembunyi. Keinginan ini pantas diperhatikan karena pada hakekatnya terlalu materialistis dalam tabungan, waktu luang, kelompok bisnis, kebiasaan perorangan dan pekerjaan. Nilai-nilai lama akan mengalami perubahan-perubahan karena pendidikan demokratis dan perkembangan masyarakat ilmiah yang akan diarahkan pada penciptaan suatu pribadi (dan bukan hanya suatu kelompok) yang sangat dihormati prestasinya. Penampilan pribadi akan lebih ditekankan daripada kelompok. Apakah ini akan cenderung baik atau berlawanan dengan semangat tim, semangat bekerja bersama dalam kelompok atau semangat "ichibang" belum diperhatikan.

Kelompok bisnis akan mengalami perubahan-perubahan sebagai hasil perubahan-perubahan dalam masyarakat secara umum. Pekerja-pekerja dan manajer-manajer dalam ekonomi jasa dan masyarakat ilmiah berbeda sama sekali dengan ekonomi yang berkiblat pada produksi. Penghargaan terhadap prestasi perorangan akan lebih diperhatikan daripada prestasi kelompok. Penemuan-penemuan perorangan akan lebih berhak atas imbalan yang lebih tinggi daripada yang sekarang dibuat oleh suatu dasar yang berkiblat pada kelompok. Perubahan-perubahan ini tidak hanya akan menjadi menarik perhatian dalam bisnis tetapi juga dalam perputaran teknik dan birokrasi.

Sistem kesempatan kerja jangka panjang, senioritas (tidak berdasarkan jasa) dan penghargaan kelompok, yaitu pribadi sebagai bagian dari suatu kelompok, dapat hilang secara perlahan-lahan. Tetapi berapa jauh terlihat perubahan-perubahan yang menitikberatkan pada jasa ini akan mampu mengubah sistem organisasi dan manajemen Jepang secara mendasar. Apakah Jepang akan memperkenalkan sistem yang berdasarkan pada jasa, yaitu jasa bagi sikap pribadi, atau mendapatkan sintesa dan perumusannya sendiri? Kami percaya, ini semua akan dirumuskan oleh para pemikir dan tokoh-tokoh bisnis, termasuk Keidanren.

Organisasi

Suatu organisasi dalam suatu ekonomi jasa dapat dikelola secara berbeda dengan yang terdapat dalam perusahaan-perusahaan dagang tradisional. Organisasi dan tenaga manusia akan mengalami perubahan-perubahan. Marketing tekstil, sebagai contoh, akan dibedakan dari perlengkapan elektronik yang luar biasa dan jasa-jasa untuk merencanakan proyek-proyek kunci bagi satelit-satelit. Bukan hanya kerangka kerja yang seharusnya berbeda, tetapi juga tenaga manusia akan mengalami perubahan yang drastis. Pendidikan dan latihan pekerja-pekerja yang ahli akan memakan waktu. Tingkah laku, permintaan dan pola yang bersatu padu dalam pekerja-pekerja yang ahli akan berbeda dengan mereka yang bekerja pada unit-unit produksi yang tradisional, seperti televisi dan pabrik tekstil.

Perbankan

Sektor ini akan mengalami perubahan-perubahan nyata dalam keuangan ekonomi jasa dan masyarakat ilmiah. Para manajer yang harus melayani industri tersier juga akan berbeda dengan yang dikerjakan dalam industri sekunder. Industri tersier mungkin lebih tertarik pada pencarian dana secara langsung dari pasar uang dan pasar modal, sehingga bank-bank akan harus mencari bentuk yang lain dengan pelayanan industri tersier. Kami percaya bahwa industri perbankan Jepang dan industri surat-surat berharga (securities industry) sudah memikirkan akibat-akibat perubahan yang akan terjadi.

Pengaruh yang Dirasakan oleh Negara-negara Pensuplai Bahan Mentah

Salah satu aspek proses perubahan ini merupakan kecenderungan untuk menggunakan bahan mentah, khususnya minyak mineral, sehingga ekspor bahan-bahan mentah ini dari negara-negara pensuplai akan merosot. Di pihak lain, ada banyak industri yang secara struktural tidak dapat hidup lagi. Ini akan ditawarkan secara selektif kepada negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, tetapi hal tersebut tidak akan mudah karena di antara bangsa-bangsa yang

sedang berkembang terdapat pemikiran bahwa hal tersebut tidak akan dapat dibenarkan untuk memanfaatkan mesin-mesin dan perlengkapan-perengkapan yang sudah dipakai dan secara teknis sudah kuno. Ini betul, tetapi kita tidak perlu menolak tawaran ini berdasarkan penggolongan karena lebih baik mempertimbangkan dulu antara yang setuju dan tidak, apabila syarat-syarat dan kondisi-kondisi menguntungkan seharusnya diberikan penilaian tersendiri.

Pabrik-pabrik dan industri-industri Jepang sekarang mungkin lebih cenderung untuk mendirikan pabrik-pabrik yang menggunakan bahan-bahan mentah yang dapat diolah di negara-negara pensuplai bahan mentah. Sebagai contoh, di Indonesia kertas dan barang-barang kertas menggunakan bahan mentah yang dihasilkan di dalam negeri. Ini juga merupakan masalah bagi bauksit, aluminium dan lain-lain.

Melalui kerangka kerja internasional Jepang, negara-negara sedang berkembang akan mampu, baik langsung maupun tidak langsung memasuki pasar-pasar dunia dengan mengambil keuntungan dari pengalaman "trading house" Jepang. Apakah mereka ingin membantu pada tahap permulaan masih merupakan tanda tanya, tetapi ada indikasi yang menunjukkan bahwa mereka ingin melakukannya. Yang penting dalam marketing suatu hasil produksi di pasar dunia bahwa kita dapat menawarkan suatu pilihan jasa. Marketing satu atau dua hasil produksi di pasar dunia sangat tidak mungkin, tetapi apabila dilakukan dalam bentuk pengelompokan produk dan jasa, keuntungannya lebih besar dan berkesinambungan.

KESIMPULAN

Masyarakat Jepang dan masyarakat bisnis Jepang berada di persimpangan jalan. Kelompok bisnis Jepang kadang-kadang dituduh menciptakan suatu "economic animal". Ini tampaknya menjadi suatu pencerminan struktur industri Jepang yang memaksa mereka untuk mengekspor. Kelompok bisnis yang bekerja keras ini harus berusaha.

Seperti perekonomian Jepang bergerak menuju pada tahap perekonomian jasa dan masyarakat ilmiah, masyarakat Jepang dan masyarakat bisnis Jepang juga akan mengalami perubahan-perubahan. Masyarakat bisnis yang lebih manusiawi dan terlibat secara sosial akan timbul dalam tahun-tahun mendatang.

PEREKONOMIAN DUNIA DAN JEPANG *

R.B. SUHARTONO

PENGANTAR

Sebelum terjadi krisis ekonomi dunia, Jepang sudah sangat terbiasa dengan laju pertumbuhan GNP yang sangat tinggi, yang dalam nilai riilnya mencapai di atas 10%. Pada tahun 1969 Jepang melampaui Republik Federasi Jerman dan menjadi negara kedua paling kaya di antara negara-negara yang menganut perekonomian pasar. Kemudian, laju pertumbuhan itu menurun, tetapi rata-rata laju tahun 1970-1973 masih jauh lebih tinggi daripada laju di negara-negara maju lainnya.

Negara itu menjadi makmur berkat suatu sistem interdependensi dunia yang meningkat. Selain itu terdapat pula keamanan payung nuklir Amerika Serikat, sehingga Jepang berbeda dengan negara-negara lain, hanya membelanjakan sekitar 1% GNP-nya untuk pertahanan.

Karena miskin akan sumber-sumber daya alam, maka untuk mengamankan penghidupannya Jepang harus mengekspor barang-barang manufaktur dan mengimpor komoditi-komoditi primer. Jepang berhasil melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan industrialisasi secara gemilang dan menguasai teknik-teknik tawar-menawar, sehingga mampu mengambil keuntungan dari sistem perdagangan bebas dunia dan memasuki pasaran-pasaran dunia untuk barang-barang manufaktur tanpa menghadapi tuntutan liberalisasi ekonomi dalam negeri yang berarti. Sebagai akibatnya dasar dalam negeri perekonomian Jepang menjadi sangat kuat dalam keadaan aman sedangkan ekspor

* Terjemahan kertas kerja "World Economy and Japan" yang disampaikan pada Konferensi Jepang-Indonesia VI, Tokyo, 3-5 Oktober 1978, oleh Rin Purwani BUDI

sangat berkembang. Berkembangnya perdagangan dunia menciptakan suatu sikap yang mengijinkan perluasan perdagangan. Jepang memanfaatkan kesempatan itu dengan baik, dengan melakukan rasionalisasi seluruh struktur industrinya, membatasi impor dan menangkis ancaman persaingan asing, dan menggalakkan ekspornya.

Dalam periode itu volume ekspor Jepang meningkat dua kali setiap lima tahun selama dua dekade 1950-1970. Bahkan dengan terjadinya krisis-krisis ekonomi dunia dan meningkatnya proteksionisme, trend itu berlangsung terus: volume ekspor 1976 adalah hampir dua kali lebih besar dari volume tahun 1970. Namun walaupun sebagai akibat terbatasnya sumber-sumber daya alamnya maka perdagangan luar negeri memegang peranan penting, Jepang tidak secara berlebihan tergantung pada ekspor. Ratio ketergantungan ekspor — ratio pendapatan ekspor terhadap GNP — bagi Jepang hanya sedikit di atas 12% tahun 1976, adalah lebih tinggi daripada ratio Amerika Serikat (di bawah 7%), tetapi jauh di bawah ratio negara-negara maju lain seperti Republik Federasi Jerman (23%), Inggris dan Kanada (keduanya sekitar 21%) dan Perancis (17%).

Di pihak lain pertumbuhan impornya lamban. Sebagai akibatnya surplus-surplus perdagangan Jepang terus meningkat, khususnya dengan Amerika Serikat dan MEE. Bila meningkatnya defisit perdagangan di antara partner-partner dagang yang utama itu dibarengi dengan resesi dan meningkatnya pengangguran, maka tekanan-tekanan untuk meningkatkan proteksionisme menjadi lebih kuat. Sejauh ini hal itu belum mengakibatkan proteksionisme yang sungguh-sungguh dan luas, tetapi kini Jepang harus mengadakan pembatasan-pembatasan suka rela dalam ekspor-ekspor tertentu.

Penerimaan azas penyesuaian — sebagai akibat ketimpangan-ketimpangan perdagangan yang luas — menuntut agar negara-negara defisit menganut kebijaksanaan-kebijaksanaan pembatasan pertumbuhan permintaan dalam negeri dan mengurangi tingkat inflasi, dan untuk negara yang mengalami surplus berusaha menambah permintaan dalam negeri sebanyak mungkin tanpa menghidupkan kekuatan-kekuatan inflasioner. Pada waktu yang sama, nilai-nilai tukar harus dibiarkan untuk direvaluasi untuk mempermudah pergeseran jumlah kebutuhan sumber-sumber daya antara sektor-sektor intern dan ekstern. Dalam konteks interdependensi ekonomi dunia, supaya proses

penyesuaian mencapai hasil-hasil efektif dibutuhkan dorongan yang kuat untuk negara-negara surplus mencapai tingkat tertentu sehingga dapat menjamin pertumbuhan yang memuaskan dalam perdagangan internasional dan membantu serta mempermudah tindakan-tindakan penyesuaian negara-negara defisit.

Untuk melancarkan perbaikan ekonomi di seluruh dunia, Amerika Serikat menyarankan agar ketiga negara OECD yang paling kuat yaitu Jepang, Republik Federasi Jerman dan Amerika Serikat berfungsi sebagai lokomotif dan mesin pertumbuhan dengan mengambil tindakan-tindakan kuat untuk menggalakkan permintaan dalam negara. Tetapi pada pertemuan puncak tujuh negara di London, Mei 1977, ditekankan perlunya menghindari kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi dalam negeri yang lebih kuat yang dapat menghidupkan kembali spiral inflasi dan meningkatkan jumlah pengangguran yang telah tinggi dalam perekonomian mereka masing-masing. Dalam hubungan itu Jepang menjanjikan target laju pertumbuhan 6,7%, tetapi menjadi jelas bahwa kedua komponen penting permintaan dalam negeri — pengeluaran konsumen dan investasi swasta-hanya menunjukkan sedikit perbaikan yang dapat mempertahankan dirinya, dan tekanan-tekanan ekspor meningkat. Dibandingkan dengan pola-pola perbaikan Jepang tahun 1965 dan 1971, ekspor memegang peranan yang lebih penting untuk menghasilkan perbaikan resesi yang terakhir.

Sementara itu, pertumbuhan pengeluaran impor tetap lamban dan sebagai akibatnya surplus-surplus perdagangan Jepang meningkat secara tak terhindarkan. Menyusul saling menyalahkan: di satu pihak partner-partner dagang mengalami frustrasi mendalam karena pasaran Jepang secara praktis tertutup, dan bahkan sesudah rintangan-rintangan perdagangan yang tampak disingkirkan, pasaran-pasaran untuk barang-barang asing ternyata sangat terbatas dan hampir tidak mungkin dimasuki; di lain pihak Jepang merasa dijadikan kambing hitam bagi kurang effisiennya industri di negara-negara lain. Tetapi oleh sebab struktur perdagangan Jepang dan negara-negara maju lain yang utama hampir sama, tampak tak terhindarkan bahwa masalah-masalah yang timbul dari meningkatnya surplus-surplus perdagangan Jepang dengan negara-negara ini tidak akan diatasi dengan perluasan perdagangan, tetapi dengan penyempitannya.

Dengan demikian sekalipun Jepang sangat berhasil menyesuaikan struktur industrinya dengan kebutuhan-kebutuhan perluasan per-

dagangan dunia, strukturnya sekarang ini menimbulkan kesulitan-kesulitan tertentu. Berikut banjir komoditi dunia yang mencapai puncaknya dalam melonjaknya harga minyak, biaya impor Jepang untuk energi dan komoditi primer yang lain sangat meningkat. Sekalipun Jepang tidak terlalu bergantung pada ekspor, lambannya permintaan dalam negeri menimbulkan tekanan-tekanan yang meningkat untuk mengekspor, yang pada gilirannya membangkitkan kekuatan-kekuatan proteksionisme di luar negeri dalam keadaan surplus-surplus perdagangan Jepang yang besar, resesi ekonomi dunia, dan tingkat pengangguran yang tinggi di luar negeri. Sementara itu Jepang mulai menghadapi persaingan sengit dari pengeksport-eksport barang-barang manufaktur yang baru muncul dan berkembang pesat di negara-negara berkembang, termasuk Republik Korea, Singapura dan Taiwan. Secara keseluruhan biarpun Jepang berhasil mengadakan ekspansi ekspor dengan sangat cepat dari tahun 1950 sampai 1976, rupanya trend itu tidak dapat dipertahankan apabila terus didasarkan atas pola perdagangan masa lampau.

Di pihak lain, mengingat peranan vitalnya dalam interdependensi ekonomi dunia yang kompleks, Jepang mendapat tekanan yang semakin kuat untuk memikul tanggung jawab internasionalnya. Dalam hubungannya dengan perekonomian-perekonomian pasar maju, terdapat tekanan-tekanan untuk mengekang terus meningkatnya surplus-surplus perdagangannya, dan untuk menggerakkan pertumbuhan guna menunjang perbaikan ekonomi dunia; revaluasi yen yang tajam baru-baru ini yang mengurangi daya saing Jepang di pasar-pasar dunia dianggap tidak memadai. Kendati kuat, Jepang kurang memberikan bantuan resmi kepada negara-negara berkembang: sejak Jepang menjadi negara paling kaya kedua di antara negara-negara maju yang menganut perekonomian pasar, ratio antara GNP dan bantuan pembangunan tidak resmi dari 1970 sampai 1976 adalah rendah, hanya sekitar 0,20% — 0,23% (dibandingkan dengan ratio Amerika Serikat yang berkisar antara 0,23 — 0,32% dan ratio Swedia yang berkisar antara 0,37 — 0,82% misalnya).

Berbagai tekanan, termasuk yang berasal dari dalam negeri, menghasilkan tanggapan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dalam konteks pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jangka pendek sebagian besar dicap sebagai tanggapan terhadap kejadian-kejadian, bukan untuk mendahuluinya. Dalam perspektif jangka panjang rupanya

semakin diterima bahwa Jepang perlu menyusun kembali struktur industri dan perdagangannya — yang telah disusun untuk menghadapi kebutuhan-kebutuhan perekonomian yang cepat berkembang — menjadi struktur yang paling sesuai dengan kondisi era baru pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang mantap tetapi lebih lamban.

Masalah-masalah yang timbul dengan partner-partner dagang Jepang yang utama dalam perekonomian pasar maju mungkin juga membawa akibat-akibat jangka menengah. Mengingat adanya kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai bersama, Jepang merasa senang dengan pengaturan tiga segi yang mencakup Amerika Serikat dan Eropa. Karena sekarang kekuatan-kekuatan proteksionisme — yang akhirnya mungkin mengancam keselamatan Jepang — menjadi semakin besar di Eropa dan Amerika Serikat, Jepang dipaksa untuk meninjau kembali hubungan-hubungan internasionalnya. Karena negara-negara Afrika dan Amerika Latin telah mempunyai ikatan-ikatan tradisional mereka sendiri yang kuat, Asia mungkin menjadi fokus perhatiannya.

Sifat-sifat saling melengkapi dalam perekonomian bisa ditemukan antara Jepang dan RRC. Secara politik kedua negara itu sama-sama khawatir terhadap Uni Soviet. Sesudah Vietnam nilai payung nuklir semakin dipersoalkan. Hal ini, bersama dengan tendensi-tendensi proteksionis di negara-negara maju, mungkin cukup kuat untuk mengatasi hambatan-hambatan bagi peningkatan kerja sama yang timbul sebagai akibat perbedaan sistem-sistem sosial. Penandatanganan perjanjian persahabatan baru-baru ini membuka kemungkinan-kemungkinan baru. Pada tahun 1976 ekspor ke RRC telah mencapai US\$ 1.700 juta, kurang dari 2,5% seluruh ekspor Jepang, tetapi angka-angka itu diperkirakan akan naik. Satu persetujuan ekspor meliputi US\$ 3.000 juta untuk membangun suatu pabrik baja yang akan selesai pada tahun 1980, dan berdasarkan suatu pakta dagang jangka panjang yang ditandatangani pada awal tahun ini, Jepang akan mengekspor pabrik-pabrik dan perlengkapan bangunan kira-kira seharga US\$ 10.000 juta selama 10 tahun mendatang.

Pasaran ekspor yang paling besar di Asia adalah kawasan ASEAN, yang menyerap sekitar 9% seluruh eksportnya atau kira-kira sama dengan bagian MEE (kurang dari 11% tahun 1976). Tetapi dasar sifat-sifat saling melengkapi antara perekonomian Jepang dan RRC itu

juga meliputi suatu tingkat sifat persaingan tertentu antara RRC dan ASEAN. Dengan demikian sejauh mana perluasan perdagangan Jepang dengan RRC akan lebih berarti penciptaan perdagangan daripada pengalihan perdagangan, hal tersebut masih harus dilihat.

HASIL PERTUMBUHAN

Dalam tahun-tahun sesudah perang, perekonomian Jepang tumbuh amat pesat. Selama 1960-1970 tingkat pertumbuhan GDP tahunan dalam nilai riil adalah 10,5%, dua kali lipat lebih dari angka-angka yang dicapai MEE dan Amerika Serikat (lihat Lampiran Statistik Tabel 1). Dalam 1970-1973, tingkat pertumbuhan menurun menjadi 8,8% tetapi masih jauh lebih tinggi daripada jumlah yang dicapai oleh negara-negara maju lain. Pada tahun 1974 Jepang mengalami resesi yang paling parah sejak sesudah perang dan tingkat pertumbuhannya berkurang kecepatannya.

Walaupun selanjutnya kegiatan produksi terganggu dan tingkat pertumbuhan berkurang serta perekonomian tidak mampu mengendalikan kecenderungan kenaikan harga yang dapat diterima, dan pemerintah dipaksa untuk melakukan rangkaian kebijaksanaan sebagai tanggapan untuk memperbaiki perekonomian.¹ Lebih jauh lagi Jepang telah berjanji untuk mencapai target pertumbuhan 6,7% untuk tahun fiskal 1977 pada pertemuan puncak London dan 7% untuk tahun fiskal 1978 pada pertemuan puncak Bonn, sehingga pemerintah lebih terlihat dalam mengusahakan perbaikan.

Dalam tahun-tahun sebelumnya, pertumbuhan yang cepat kebanyakan diakibatkan oleh kecepatan ekspansi ekspor, sehingga resesi ekonomi dunia mempunyai pengaruh yang kuat. Lagi-lagi ekspor memainkan peranan penting dalam membawa perbaikan. Dapat ditunjukkan contohnya, bila ekspor berubah-ubah terus, selama kuartal pertama tahun fiskal 1976 maka GNP naik dengan 1,1%; ketika pertumbuhan volume ekspor turun pada kuartal II dan III, langkah-langkah perbaikan terhambat dan nilai riil GNP dalam kedua kuartal ini naik dengan 1,2%, dan bila pertumbuhan ekspor bertambah beberapa kali lipat pada kuartal terakhir, maka tingkat pertumbuhan riil GNP menjadi 2,5%. Kenyataannya, penyelidikan tentang hal yang

¹ Economic Planning Agency, *Economic Survey of Japan*, 1976/1977

berkaitan dengan sumber-sumber permintaan terhadap tingkat pertumbuhan GDP selama periode dua tahun sesudah resesi itu menunjukkan bahwa ekspor-ekspor — dibandingkan dengan permintaan dalam negeri dan perubahan dalam tingkat persediaan — memainkan peranan yang lebih luas dalam menimbulkan perbaikan dari suatu resesi tahun 1975, dibandingkan dengan pada resesi tahun 1965 dan 1971¹.

Pola perbaikan memperlihatkan kegagalan dalam mendorong sektor swasta untuk berkonsumsi lebih bebas dan pertumbuhan dalam permintaan swasta dalam negeri masih tetap lambat dalam sektor-sektor seperti pengeluaran konsumen, investasi swasta untuk pabrik dan alat-alat serta perumahan swasta. Hal ini masih timbul meskipun cara-cara tambahan untuk merangsang perbaikan ekonomi yang meliputi pengurangan pajak investasi, penambahan kegunaan pajak yang untuk perumahan, dan pengurangan terus-menerus tingkat bunga menjadi tingkat-tingkat yang paling rendah selama sesudah perang. Sehubungan dengan lemahnya permintaan dalam negeri untuk sektor swasta, maka muncullah ketidakseimbangan struktural. Walaupun tingkat pertumbuhan rata-rata GDP per tahun dalam nilai riil selama periode perbaikan ini lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan MEE dan Amerika Serikat, hal ini tidak mengurangi kebangkrutan sejumlah ribuan perusahaan-perusahaan kecil dan menengah (kira-kira 1.200 — 1.600 per bulan selama 1975-1977) dan penumpukan persediaan serta kapasitas lebih. Pengangguran mencapai tingkat yang tertinggi sejak 1959, tingkat itu berkisar antara 2%.² Baik perusahaan-perusahaan maupun para pekerjanya merasakan kegelisahan-kegelisahan dan proses perbaikan resesi yang terakhir ini kurang kekuatan dan stabilitas dibandingkan dengan resesi yang terdahulu.

Karena ekspor ditetapkan menjadi pendorong utama untuk perbaikan, sedangkan partner-partner dagang lain yang penting di

1 Lihat *Ibid.*, grafik I-1-11, hal. 18

2 Pengangguran meningkat dari sekitar 1 juta selama resesi menjadi 1,23 juta dalam bulan April 1978. Angka selanjutnya menghasilkan tingkat pengangguran 2,2%. Tingkat ini lebih rendah daripada di negara-negara MEE dan Amerika Serikat, tetapi hal itu harus dilihat dalam konteks tradisi yang telah berakar di Jepang, yaitu kesempatan kerja selama hidup. Di MEE dan Amerika Serikat para pekerja diberhentikan apabila keadaan bisnis lesu, sedangkan di Jepang mereka tetap digaji seperti biasanya. Apabila Jepang menyesuaikan dengan cara yang sama, menurut pemerintah tingkat pengangguran dunia akan menjadi sekitar 6% (lihat Ministry of Foreign Affairs, "Japan's Economy and Economic Policies", Juli 1978)

negara-negara maju yang selalu sibuk dengan masalah resesi dan pengangguran di negaranya masing-masing maka Jepang menjadi perencana perbaikan melalui ongkos-ongkosnya, terutama sejak surplus barang-barang Jepang terus bertambah. Akhirnya surplus barang-barang yang bertambah ini menimbulkan tekanan pada Jepang untuk mengatasi hambatan-hambatan ekspor dengan suka rela; pada tahun fiskal 1978 Jepang harus berjanji untuk membatasi volume ekspor menjadi paling tidak seperti tingkat pada tahun sebelumnya.

Jepang juga harus membiarkan penilaian mata uangnya secara tajam¹ terhadap dollar Amerika Serikat, agar surplus barang-barangnya yang besar sama halnya dengan Amerika Serikat, tidak membawa tindakan yang merugikan lebih lanjut, yaitu proteksi perusahaan-perusahaan Amerika Serikat. Revaluasi yen yang tajam dilakukan untuk mengurangi batas daya saing ekspor Jepang di pasar dunia, apabila timbul eksportir barang manufaktur yang sedang berkembang pesat di antara negara-negara berkembang termasuk Republik Korea, Singapura dan Taiwan yang menawarkan barang-barang pengganti. Jika kegiatan ekspor secara keseluruhan baik dan menjadi suatu gangguan bagi partner-partner dagang Jepang karena terus memproduksi surplus, sedangkan di Jepang sendiri industri-industri ekspor individual mengalami tekanan yang berat.

Ekspor-ekspor itu tidak dapat lagi dianggap sebagai kekuatan dinamis yang utama untuk membangkitkan pertumbuhan ekonomi dalam suatu cara yang sama seperti satu atau dua dekade yang lalu. Seperti negara-negara Eropa dan Amerika Serikat mengawasi dengan keras ekspor Jepang, batas daya saing Jepang di pasar dunia telah dikurangi, persediaan dan kapasitas lebih ditumbuhkan, kepercayaan bisnis dalam kegiatan ekonomi untuk jangka waktu pendek yang akan datang telah berkurang. Di pihak lain Jepang telah terikat secara internasional untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi tertentu dan mendorong impor untuk mengurangi surplus devisa. Kemudian tekanan-tekanan yang terjadi pada pemerintah untuk memperkenalkan cara-cara reflationary yang kuat.

1 Nilai tukar dari Y 293 terhadap dollar A.S. turun menjadi Y 265 pada pertengahan tahun 1977 dan merosot terus menjadi Y 240 pada akhir tahun. Tanpa tanda-tanda adanya perbaikan pada defisit Amerika Serikat tingkatnya menjadi Y 210 pada pertengahan 1978. Tingkat penilaian terhadap dollar A.S. masih lebih tinggi dibandingkan dengan mark Jerman dan franc Swiss.

Pertama tingkat bunga resmi telah diturunkan.¹ Karena tidak memberikan hasil yang jelas, pemerintah kemudian menggunakan "pump-priming program", didorong lagi dengan budget tambahan.² Maka dari itu, terdapat hubungan yang lebih besar dalam obligasi-obligasi pemerintah untuk bagian tertentu dari pendapatan pemerintah.³

Mungkin sekarang dapat disingkat bahwa, dalam dua dekade terakhir dan terutama pada permulaan resesi ekonomi dunia, tingkat pertumbuhan rata-rata GDP Jepang per tahun nilai riilnya adalah lebih dari dua kali lipat angka-angka yang dicapai negara-negara maju lain. Selanjutnya angka-angka itu menurun, tetapi tingkat rata-rata untuk tahun 1973-1977 masih tetap lebih tinggi daripada negara maju lain. Meskipun demikian, Jepang menghadapi masalah struktural: dari satu pihak tingkat pertumbuhannya walaupun masih lebih tinggi dibandingkan negara-negara maju lain, menyangkut permulaan yang tajam dari catatan sejarah; dan di pihak lain dalam jangka pendek yang akan datang ini dua komponen penting dari permintaan akhir — yakni ekspor sebagai konsumsi swasta dalam negeri dan pengeluaran investasi tidak dapat dipandang sebagai kekuatan dinamis untuk membangkitkan pertumbuhan yang dapat dipertahankan selama waktu berlalu. Dalam konteks ini pemerintah harus secara aktif mencari tindakan-tindakan reflationary tetapi impaknya mungkin menahan perekonomian supaya tidak merosot terus. Tak dapat dihindarkan, Jepang mungkin sudah memasuki era baru yang stabil tetapi dengan prospek pertumbuhan yang lebih lambat.

-
- 1 Setelah dalam keadaan stabil kira-kira 17 bulan, tingkat bunga resmi diturunkan dari 6,5% menjadi 6% dan kemudian menjadi 5% pada April 1977. Pada Maret 1978, tingkat bunga tersebut mencapai 3,5%.
 - 2 Dalam budget untuk tahun fiskal 1977, pemerintah mengalokasikan Y 4,2 trilyun (di luar budget pemberian yaitu Y 28,5 trilyun) untuk pekerjaan umum, tambahan sekitar 19% selama tahun sebelumnya; pada bulan April, pemerintah memutuskan untuk mencapai hampir $\frac{3}{4}$ alokasi ini untuk digunakan dalam pertengahan tahun pertama tersebut. Pada bulan September pemerintah pump-priming package bernilai Y 2 trilyun dan budget tambahan direncanakan untuk mendorong pekerjaan umum Y 1 trilyun. Pada tahun fiskal 1978 alokasi untuk pekerjaan umum adalah Y 5,5 trilyun, dan alokasi khusus lebih jauh (sebagian besar melalui budget tambahan) mungkin dilakukan bilamana Parlemen berkumpul kembali untuk session khusus pada akhir September.
 - 3 Obligasi-obligasi pemerintah sebagai ratio terhadap pendapatan mencapai 30% pertama kali sejak periode sesudah perang, sekarang mencapai 32%.

PERDAGANGAN LUAR NEGERI

Jepang yang miskin sumber-sumber alam itu harus mengimpor seluruh input-input penting untuk industri manufaktur. Struktur industrinya didasarkan memproses bahan baku impor sampai mengekspor barang-barang manufaktur yang sebagian untuk membayar ongkos-ongkos input yang diimpor. Selama dua dekade terakhir perubahan terms of trade — unit nilai indeks ekspor dibagi dengan unit nilai indeks impor — biasanya kurang baik: namun, keberhasilan industri ekspornya dalam penetrasi pasar dunia memberikan 14 kali lipat tambahan dalam daya beli ekspor — indeks nilai ekspor menurun oleh karena unit nilai impor — antara 1955-1976.

Sebagian masalah yang berhubungan dengan partner dagang yang penting di negara maju timbul karena bertambahnya impor Jepang tidak sepadan dengan arus ekspornya yang begitu besar. Di pihak lain, dari keadaan perekonomiannya pada dasarnya penting untuk Jepang untuk menaikkan surplus ekspor barang-barang manufaktur agar supaya menjamin penyediaan bahan baku seperti juga kebutuhan makanan.

1. Pertumbuhan Ekspor-ekspor dan Daya Beli Ekspor

Tahun 1950 bagian ekspor Jepang pada seluruh ekspor dunia hanya berjumlah kira-kira 1,4%; selama 1950-1970 bagian Jepang naik dua kali lipat setiap 5 tahun dan pada 1976, ia mencapai 6,8%. Sedangkan tahun 1950 dan 1976 bagian Jepang naik lebih dari 5%, bagian MEE juga bertambah 6%; pertambahan ini diikuti dengan pengurangan dalam bagian Amerika Serikat dan Kanada di antara negara perekonomian pasar yang telah maju dan pada negara-negara berkembang yang bukan pengekspor minyak utama (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-1).

Karena Jepang mulai dengan dasar yang jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan MEE dan perubahan-perubahan dalam terms of trade untuk keduanya hampir sama, yaitu dengan keuntungan kecil sampai awal 1970-an, kenaikan pesat bagian Jepang timbul karena pertambahan luar biasa dalam volume ekspor. Indeks volume ekspor Jepang naik kira-kira dua kali setiap 5 tahun, sedangkan untuk MEE

menjadi dua kali setiap 10 tahun (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-2). Sehubungan dengan itu selama 1955-1970 indeks daya beli ekspor Jepang naik kira-kira 10 kali sedangkan untuk MEE naik hanya kira-kira 4 kali lipat (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-3). Dalam tahun 1970 perubahan terms of trade Jepang menjadi kurang menguntungkan: meskipun kenaikan volume ekspor Jepang amat tinggi antara 1970-1976, pertambahan dalam daya beli ekspornya tidak terlalu jauh berbeda dengan MEE (Tabel 2-2 dan 2-3). Namun tingkat pertumbuhan pendapatan ekspor selama 1970-1976 adalah lebih tinggi dibandingkan pola yang umum terdapat di negara-negara maju (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-4).

2. Pertumbuhan Impor-impor dan Neraca Perdagangan

Berlawanan dengan ekspornya, volume impor Jepang tumbuh dengan tingkat yang lebih lambat. Sampai tahun 1970 pertambahan dalam volume impor tidak terlalu ketinggalan dibandingkan ekspor, tetapi sesudah itu ketidaksesuaian di antara keduanya menjadi lebih jelas. Akibatnya meskipun terms of trade amat memburuk antara 1972 dan 1976, menurut angka-angka resmi surplus perdagangan naik dari sekitar US\$ 8 milyar menjadi US\$ 11 milyar yang tampak pada Tabel di hal. 631.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa surplus perdagangan Jepang dengan negara-negara bukan penghasil minyak terus meningkat dari di bawah US\$ 5 milyar dalam tahun fiskal 1971 menjadi lebih dari US\$ 12 milyar dalam tahun fiskal 1976. Surplus ini lebih daripada jumlah yang memadai untuk menutup defisit perdagangan dengan negara-negara penghasil minyak, bahkan setelah harga minyak naik empat kali lipat.

Terutama surplus perdagangan yang besar tercatat di neraca dengan negara-negara maju, yang naik amat cepat dalam tahun fiskal 1976 di mana ekspor bertambah banyak sekali sedangkan impor hanya bertambah dalam jumlah cukup. Antara tahun fiskal 1971 dan tahun fiskal 1975 surplus perdagangan dengan Amerika Serikat berkurang, tetapi surplus paling tinggi terjadi yaitu di atas US\$ 5 milyar dalam tahun fiskal 1976. Di pihak lain, surplus perdagangan Jepang dengan negara-negara MEE, naik terus dari di bawah US\$ 1 milyar dalam tahun fiskal 1971 menjadi hampir US\$ 3 milyar dalam tahun fiskal 1975; surplus ini juga melonjak menjadi lebih dari US\$ 4 milyar dalam tahun fiskal 1976.

NERACA PERDAGANGAN JEPANG MENURUT PENGELOMPOKAN EKONOMI UTAMA, TAHUN FISKAL 1971-1976 (dalam milyar US\$)

Neraca Perdagangan dengan	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. Negara-negara maju	5.0	5.2	0.9	4.5	3.8	9.4
Ekspor	(13.4)	(16.4)	(19.5)	(26.6)	(24.2)	(32.6)
Impor	(8.4)	(11.1)	(18.5)	(22.1)	(20.5)	(23.2)
1. Amerika Serikat	3.7	3.6	1.0	1.7	2.1	5.4
Ekspor	(7.7)	(8.9)	(9.7)	(12.7)	(11.7)	(16.0)
Impor	(4.0)	(5.2)	(8.7)	(11.0)	(9.6)	(10.6)
2. Eropa Barat	1.8	2.9	2.6	4.5	4.5	7.1
Ekspor	(3.5)	(5.1)	(6.5)	(8.9)	(8.3)	(11.5)
Impor	(1.7)	(2.2)	(3.8)	(4.4)	(3.8)	(4.4)
MEE	0.8	1.2	1.5	2.8	2.8	4.2
Ekspor	(1.7)	(2.6)	(4.5)	(6.2)	(5.6)	(7.5)
Impor	(0.9)	(1.4)	(3.0)	(3.3)	(2.8)	(3.3)
3. Lain-lain	-0.5	-1.3	-2.7	-1.7	-2.8	-3.1
Ekspor	(2.2)	(2.4)	(3.3)	(5.0)	(4.2)	(5.0)
Impor	(2.7)	(3.7)	(6.0)	(6.7)	(7.0)	(8.1)
B. Negara berkembang	3.0	2.7	0.1	-1.8	0.2	-0.4
Ekspor	(10.1)	(11.7)	(17.6)	(26.8)	(27.2)	(32.1)
Impor	(7.1)	(8.9)	(17.7)	(28.6)	(27.0)	(32.5)
1. Penghasil minyak	-1.8	-2.4	-6.1	-13.1	-10.6	-12.9
Ekspor	(1.2)	(1.8)	(2.6)	(5.6)	(7.5)	(8.5)
Impor	(3.0)	(4.1)	(8.7)	(18.7)	(18.2)	(21.4)
2. Lain-lain	4.8	5.1	6.0	11.3	10.8	12.5
Ekspor	(8.9)	(9.9)	(14.9)	(21.2)	(19.7)	(23.6)
Impor	(4.1)	(4.8)	(8.9)	(9.8)	(8.9)	(11.1)
C. Negara Sosialis	0.4	0.4	—	1.2	2.0	2.1
Ekspor	(1.1)	(1.4)	(1.9)	(3.9)	(4.6)	(4.6)
Impor	(0.7)	(1.0)	(1.9)	(2.7)	(2.6)	(2.6)
D. Total	8.4	8.3	0.8	3.9	5.9	11.2
Ekspor	(24.6)	(29.4)	(38.9)	(57.3)	(56.0)	(69.3)
Impor	(16.2)	(21.1)	(38.1)	(53.3)	(50.2)	(58.2)

Sumber: *Economic Survey of Japan, 1976/1977*

Lonjakan surplus perdagangan ini menambah tekanan-tekanan Jepang terhadap MEE dan Amerika Serikat menjadi makin besar. Tambahan pula, penetrasi Jepang selanjutnya dihambat oleh bagian pasar tradisional. Sebagai contoh, dapat diperhatikan bahwa di antara negara-negara anggota OECD di Eropa Barat, bagian MEE untuk baju dan mobil menurun, sedangkan bagian Jepang naik dengan jumlah besar; padahal total impor negara-negara OECD bertambah dengan 13,1% tahun 1976, dan dari Jepang naik dengan 22,7% sedangkan dari Amerika Serikat serta Uni Soviet hanya naik 7,1%.

Bagian Jepang dalam pasar Uni Soviet juga meningkat atas biaya MEE: bagiannya dalam tahun 1976 meningkat menjadi 12,8% (dari 11,7%) sedangkan dengan MEE turun menjadi 10,6% (dari 12,7% tahun 1975). Perubahan ini lebih nyata dalam masing-masing item

tertentu. Dalam hal mesin-mesin dan peralatan pada tahun 1976 impor Uni Soviet dari Jepang naik 56% sedangkan dari MEE naik hampir 1,4%; akibatnya, bagian Jepang meningkat menjadi 29,3% (dari 23,8%) dan dari MEE turun menjadi 17,4% (dari 21,8%), tekanan-tekanan persaingan Jepang terutama dijumpai dalam hal radio-radio, televisi dan mobil-mobil.

Ketidakseimbangan perdagangan yang berlangsung dan persaingan telah mendorong MEE meminta pembatasan suka rela Jepang terhadap ekspor mobil ke Inggris. Di bawah perjanjian bilateral ekspor televisi berwarna akan dibatasi menjadi 1,75 juta per tahun sampai 1980, setelah mencapai 2,96 juta dalam tahun 1976.

Walaupun demikian pembatasan-pembatasan kuantitatif ini, kelihatannya tidak mengurangi surplus perdagangan Jepang dalam elemen persaingan bukan harga (non-price competitive), penilaian tajam terhadap yen disertai dengan pertambahan pendapatan ekspor dalam dollar; dilaporkan bahwa surplus perdagangan Jepang turun lagi dalam tahun fiskal 1977 menjadi lebih dari US\$ 20 milyar.¹ Jadi surplus devisa Jepang melonjak dari di bawah US\$ 5 milyar dalam tahun fiskal 1976 menjadi US\$ 14 milyar dalam tahun fiskal 1977.

3. Jaringan Perdagangan Dunia Jepang

Dalam 1971-1976, rata-rata sekitar 49% ekspor Jepang ke negara-negara perekonomian pasar maju (Uni Soviet 25%, MEE 11% dan lain-lainnya 13%); kurang dari 45% untuk negara-negara berkembang (eksportir minyak utama 11%, lain-lainnya 34%); dan kurang dari 7% untuk negara-negara sosialis (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-5a). Dari keseluruhan total ekspor dunia ke Jepang 44% berasal dari negara-negara perekonomian pasar maju (Uni Soviet 21%, MEE 7% dan lainnya 16%); 51% dari negara-negara berkembang (eksportir minyak utama 32%, lain-lainnya 19%); dan kurang dari 6% untuk negara-negara sosialis (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-5b). Dalam hal pasar-pasar untuk ekspor-ekspor Jepang, negara-negara perekonomian pasar maju secara relatif lebih penting; sebagai sumber barang-barang di lain pihak, negara-negara maju lebih dominan.

1 Lihat, *Far Eastern Economic Review*, 25 Agustus 1978

Di antara negara-negara perekonomian pasar maju, Uni Soviet adalah pasar yang terbesar atau sebagai sumber impor terbesar. Sedangkan eksportir minyak utama adalah sumber impor terbesar, mereka merupakan kira-kira $\frac{1}{3}$ tempat penjualan total ekspor Jepang di negara-negara berkembang. Pola jaringan perdagangan dunia Jepang terlihat dalam hubungan dengan neraca perdagangan Jepang di atas, terutama menunjukkan bahwa dalam 1970-an Jepang memiliki surplus perdagangan yang besar dengan Amerika Serikat, MEE dan negara-negara berkembang yang bukan pengeksportir minyak utama, dan memiliki defisit dengan pengeksportir-pengeksportir minyak utama.

Dalam 1970-an bentuk hubungan bagian-bagian Jepang dalam perdagangan dunia menunjukkan perubahan yang tampak jelas. Bagian-bagian ekspor Jepang ke negara perekonomian pasar maju di luar Uni Soviet berfluktuasi dalam margin yang relatif kecil: antara 10-12% dalam hal MEE dan untuk sisanya sekitar 12 hingga 14%; jadi, penurunan trend terutama diakibatkan oleh menurunnya bagian ekspor Jepang ke Uni Soviet. Di lain pihak, bagian ekspor Jepang dari seluruh kelompok negara perekonomian pasar yang maju, pada umumnya memperlihatkan penurunan trend.

Berlawanan dengan hal itu, bagian ekspor Jepang ke negara-negara berkembang memperlihatkan trend yang menanjak, dari 39% dalam 1971-1972 menjadi 46% dalam 1976; kenaikan ini terutama dimaksudkan untuk menambah ekspor kepada eksportir-eksportir minyak utama karena bagian-bagian yang lainnya berfluktuasi antara 31 dan 36%. Sama halnya bagian-bagian ekspor dari negara-negara berkembang ke Jepang memperlihatkan trend meningkat sehubungan dengan bertambahnya ongkos-ongkos impor Jepang dari negara-negara penghasil minyak utama.

Dengan sumber alam yang dimiliki Jepang serta struktur industri-nya, tampaknya tak dapat dihindarkan bahwa Jepang mengalami defisit perdagangan dengan eksportir bahan baku dan komoditi-komoditi primer, terutama negara-negara penghasil minyak. Hal ini serta defisit Jepang dalam neraca jasa memaksa Jepang untuk menimbulkan surplus perdagangan dari negara-negara lain. Dalam tahun fiskal 1971 — tahun fiskal 1977 seluruh defisit perdagangan total kumulatif Jepang di luar Uni Soviet dan Eropa Barat mencapai lebih US\$ 13 milyar dan negara-negara penghasil minyak kira-kira US\$ 47 milyar. Terhadap hal ini akumulasi surplus perdagangan Jepang men-

capai hampir US\$ 23 milyar dengan Eropa Barat (di mana lebih dari US\$ 13 milyar dengan MEE), US\$ 51 milyar dari negara-negara berkembang yang bukan penghasil minyak utama dan US\$ 6 milyar dari negara-negara sosialis.

4. Bagian Jepang dalam Pengelompokan Ekonomi Utama

Dalam 1971-1972 ekspor Jepang adalah sekitar 4-5% dari ekspor dunia ke negara perekonomian pasar maju, dan sekitar 14-15% dari ekspor dunia ke negara-negara berkembang; bagian Jepang benar-benar besar dalam hal negara-negara sosialis Asia, yaitu sekitar 21-30% dari ekspor dunia ke kawasan ini (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-6). Di antara negara-negara perekonomian pasar maju bagian Jepang dalam ekspor-ekspor dunia ke Uni Soviet turun terus-menerus dari di bawah 17% tahun 1971-1972 menjadi kira-kira 12% dalam tahun 1975, tetapi meningkat lagi menjadi 13% tahun 1976; dalam hal MEE, angka-angka untuk 1971-1976 sekitar 2%. Untuk negara-negara berkembang dalam hal negara-negara eksportir minyak utama angka-angkanya terus meningkat (dari 11% lebih tahun 1970-1971 menjadi lebih dari 15% dalam tahun 1976); penurunan terus-menerus di negara-negara berkembang yang lain (dari 16% dalam 1970-1971 menjadi 13% dalam 1975) yang diikuti dengan sedikit kenaikan pada 1976.

Dalam hal tingkat ekspor-ekspor dari masing-masing pengelompokan ekonomi, bagian-bagian ekspor ke Jepang dari negara perekonomian pasar maju berjumlah sekitar 3-4% dan 11-14% ekspor-ekspor dari negara-negara berkembang; Jepang merupakan suatu pasar yang cukup besar juga untuk negara-negara sosialis Asia, terhitung sekitar 18-22% dari ekspor-ekspor dunia keseluruhan. Bagian ekspor Uni Soviet ke Jepang sehubungan dengan ekspor-ekspor dunia berfluktuasi sekitar 9-12% sedangkan angka-angka yang sejenis untuk MEE sekitar 1%. Dalam hal negara-negara maju angka-angka ini kelihatannya stabil sekitar 17% untuk pengeksportir minyak utama (setelah kenaikan yang tajam dari di bawah 14% dalam 1970-1971), dan sekitar 9% untuk yang lain-lain.

5. Struktur Perdagangan

Sebelum banjir komoditi dunia dan harga minyak naik, sekitar $\frac{1}{3}$ ongkos-ongkos impor Jepang adalah bahan makanan dan bahan-

bahan baku pertanian; dan $\frac{2}{3}$ yang lain didistribusikan kira-kira rata-rata sama antara besi, metal, bahan bakar dan barang-barang manufaktur. Kemudian struktur impor Jepang mengalami perubahan drastis: rekening impor untuk minyak membubung tinggi, menjadi lebih dari $\frac{2}{5}$ (sekitar 44% dalam 1975-1976): karena bagian bahan makanan tetap stabil pada sekitar 17-18%, bagian dari komponen-komponen impor lain sebagai akibatnya menurun. Yang berlawanan, struktur ekspor Jepang dalam 1970-1976 tetap sama dan didominasi oleh barang-barang manufaktur, dihitung kira-kira 73-80% dari ekspor (Lampiran Statistik, Tabel 2-7).

Dominasi ekspor-ekspor barang manufaktur juga terdapat pada negara-negara perekonomian pasar maju pada umumnya, tetapi tidak sebesar seperti halnya Jepang. Angka-angka tahun 1975 memperlihatkan bahwa di mana ekspor-ekspor barang manufaktur berjumlah lebih dari 76% ekspor Jepang, di Uni Soviet dan MEE masing-masing menunjukkan sekitar 63 dan 70% (lihat Lampiran Statistik, Tabel 2-8a). Tetapi impor-impor negara perekonomian pasar maju juga didominasi oleh impor barang-barang manufaktur, dan ini tidak terjadi di Jepang. Ketika Amerika Serikat dan MEE mengimpor barang-barang manufaktur tahun 1975 sekitar 47 dan 49% untuk masing-masing, angka-angka untuk Jepang kurang dari 17%.

Komponen terbesar perdagangan di antara negara perekonomian pasar maju adalah perdagangan barang-barang manufaktur, tetapi pola ini tidak terjadi di Jepang. Dalam tahun 1975, bagian barang-barang manufaktur dalam impor total negara perekonomian pasar maju dari Uni Soviet dan MEE berjumlah masing-masing kira-kira 63 dan 68%; di lain pihak bagian barang-barang manufaktur dalam total ekspor di negara-negara perekonomian pasar maju terhadap Uni Soviet dan MEE tidak terlalu berbeda, yaitu sampai 66 dan 62% masing-masing. Berlawanan dengan itu, kalau barang manufaktur menyebabkan 80% ekspor Jepang ke negara perekonomian pasar maju, komponen ini hanya berjumlah 32% impor Jepang dari negara perekonomian pasar maju.

BEBERAPA CATATAN

Dengan perbandingan standar internasional apapun, ekonomi Jepang kelihatannya baik. Walaupun resesi dan keadaan darurat dari

beberapa industri yang macet, namun tingkat pertumbuhannya masih lebih tinggi daripada di sebagian besar negara-negara maju di mana tingkat pengangguran lebih rendah atau paling parah, setelah memasukkan pengaruh tradisi Jepang terhadap kesempatan kerja selama hidup, maka tingkat penganggurannya kira-kira sebanding. Sekalipun demikian keadaan perdagangan global dan penilaian yen yang tajam serta kegiatan ekspor adalah baik. Walaupun rekening impor terutama untuk bahan bakar dan bahan baku pada umumnya bertambah amat besar, neraca perdagangan sama halnya dengan neraca devisa terus dalam keadaan surplus. Inflasi masih dapat dikendalikan.

Ekonomi Jepang tampaknya baik hanya bila dibandingkan dengan standarnya sendiri terhadap kegiatan masa lalu, di mana Jepang terbiasa selama lebih dari dua dekade, terutama dalam hubungan dengan tingkat pertumbuhan GDP dalam nilai riil dan ekspor ditinjau dari segi volumenya. Yang timbul menjadi petunjuk adalah dalam keadaan dan struktur industri sekarang, pertumbuhan tinggi yang lalu, tidak dapat lagi diulangi. Permintaan dalam negeri pada sektor swasta untuk tujuan-tujuan investasi seperti juga tujuan-tujuan konsumsi sering menjadi seret dan jelas terlihat bahwa "pump priming package" pemerintah akan memberikan peranan yang lebih besar daripada hanya mencegah kemerosotan perekonomian. Walaupun Jepang tidak terlampau tergantung pada ekspor-ekspor, yang selanjutnya merupakan determinan penting dari pertumbuhan GDP, dan dalam tahun-tahun ini makin bertambah. Sejak resesi terakhir pertumbuhan Jepang telah ditentukan oleh kekuatan-kekuatan luar — terutama melalui pengeluaran-pengeluaran pemerintah dan ekspor-ekspor — dan apakah hal-hal ini akan membangkitkan kekuatan terakhir untuk pertumbuhan tinggi yang stabil dan mampu berdiri sendiri sama halnya dengan periode sebelum krisis, hal ini masih dapat dipermasalahkan.

Dalam hal ini tampaknya tidak benar bahwa: dalam struktur perdagangan sekarang, ekspor tidak akan dapat lagi dianggap membangkitkan kekuatan-kekuatan ini. Pertumbuhan volume ekspor Jepang yang lalu tidak hanya menghasilkan surplus perdagangan yang tetap dengan partner-partner dagang di negara-negara maju, tetapi juga amat mengancam bagian pasar tradisionalnya. Sedangkan volume ekspor telah berubah dan sementara itu diadakan penilaian yen yang

tajam, hal tersebut tidak mencegah surplus untuk naik terus sehubungan dengan batas persaingan bukan harga (non-price competitive) Jepang. Kemudian sentimen proteksionisme meningkat di sebagian besar negara-negara berkembang yang membuatnya ragu-ragu bahwa pertumbuhan pesat Jepang yang lalu dalam volume ekspor terhadap partner-partner dagang ini dapat diulangi.

Amerika Serikat tidak mengambil kebijaksanaan proteksi unilateral tetapi memilih penyelesaian bilateral dengan Jepang untuk masalah-masalah perdagangan yang timbul. Bagi kedua negara, Jepang dan Amerika Serikat, masing-masing negara telah menjadi partner dagang sendiri yang lebih penting. Kenyataan itu sendiri sejauh masih menggunakan pola perdagangan seperti di antara kedua negara tersebut, tidak menutup kemungkinan bahwa kesulitan-kesulitan dapat diatasi di mana volume perdagangan di antaranya terus meningkat.

Yang kurang jelas adalah masalah yang berhubungan dengan MEE. Negara-negara MEE merupakan partner dagang yang penting — dinyatakan kira-kira 11% ekspor Jepang (lihat Lampiran Statistik Tabel 2-5a) tetapi tidak sulit dan tidak terlalu besar dibandingkan dengan pasar ASEAN (sekitar 9% dari ekspor Jepang). Jepang dapat bersaing dengan MEE tetapi hasil dari MEE kurang bersaing di Jepang; bagian Jepang dalam ekspor dunia keseluruhan oleh MEE hanya berjumlah sekitar 1% (lihat Lampiran Statistik Tabel 2-6). Sementara impor Jepang hanya berjumlah 2% dari seluruh impor MEE, ekspor Jepang amat menghambat supremasi tradisional industri-industri tertentu Eropa Barat. Hubungan perdagangan yang asimetris tersebut, yaitu MEE adalah lebih penting untuk Jepang daripada Jepang untuk MEE, memberikan pengaruh kepada negara-negara MEE; pengaruh merugikan dari posisi persaingan Jepang terhadap industri-industri Eropa Barat, dan di pihak lain, banyak hal mendorong negara-negara MEE untuk menggunakan pengaruh ini. Karena itu negara-negara MEE mungkin terus menekan permintaannya untuk mengurangi defisitnya terhadap Jepang; sejauh Jepang tidak dapat menambah impornya dari MEE, tampaknya pengurangan surplus dari MEE tersebut hanya dapat timbul melalui kontrak perdagangan.

Kesulitan-kesulitan yang timbul dari partner-partner dagang Jepang yang utama di negara-negara perekonomian pasar yang maju mungkin telah memaksa Jepang untuk mengubah lebih jauh jaringan

perdagangan dunianya, menjauh dari mereka, dan mendekat dengan negara-negara berkembang, demikian pula negara-negara sosialis. Paling tidak sampai suatu waktu apabila Jepang nantinya dapat mengubah struktur industrinya sehingga dapat mengekspor barang-barang yang tidak menimbulkan proteksionisme di negara-negara maju. Perubahan itu telah terbukti dalam tahun-tahun 1970-an: ekspor Jepang ke negara-negara perekonomian pasar maju terus menurun dari 56% dalam 1971-1972 menjadi 47% dalam 1976; dalam periode yang sama, ekspor Jepang ke negara-negara berkembang dan negara-negara sosialis terus meningkat, masing-masing dari 39% menjadi 9% dan dari 5% menjadi 7%.

Dengan keadaan sumber-sumber alam Jepang yang miskin dan struktur ekonominya tersebut, Jepang membutuhkan peningkatan surplus perdagangan dengan negara-negara tertentu melalui ekspor barang-barang manufaktur untuk mengongkosi defisitnya dengan negara-negara lain untuk impor-impor bahan baku dan bahan bakar yaitu untuk menutup defisit hutang jangka pendeknya. Surplus-surplus yang lalu dengan Amerika Serikat dan MEE sebagian telah menjalankan fungsi ini, dan mereka telah membuat sentimen proteksionis. Dorongan ekspor Jepang yang menyebabkan ketidakseimbangan perdagangan yang besar dengan negara-negara maju tertentu, terutama mereka yang memiliki beban hutang yang berat, mungkin bahkan akan menimbulkan kesulitan tertentu. Walaupun begitu masalah ini mungkin berkurang melalui pengaliran kapital yang tidak besar; aliran-aliran ini telah berkurang sehubungan dengan aliran yang berasal dari negara-negara maju lain (lihat Lampiran Statistik, Tabel 3-a dan 3-b). Sebagai kemungkinan lain Jepang bisa mengimpor bahan bakar dan bahan baku lebih sedikit dalam perubahan lokasi industri luar negeri terutama dalam industri-industri yang intensif energi.

Konteks internasional perkembangan Jepang dan akibat penilaian kembali hubungan internasionalnya, mungkin telah membawa kekuatan tambahan dalam hubungannya dengan negara-negara di kawasan Asia. Ada kemungkinan-kemungkinan untuk menambah hubungan-hubungan perdagangan dengan RRC, terutama setelah kesimpulan baru-baru ini dalam perjanjian perdamaian dan persahabatan dan dengan negara-negara ASEAN karena di sana ada kelengkapan antara dua macam perekonomian ini dan Jepang. Terdapat pertanyaan apakah hubungan perdagangan yang intensif dengan Cina akan memberikan kreasi perdagangan dan diferensifikasi perdagangan untuk negara-negara ASEAN.

LAMPIRAN STATISTIK*

Tabel 1

TINGKAT PERTUMBUHAN RATA-RATA TAHUNAN GDP RIIL DALAM HARGA PASAR
1960-1976

	1960-1970	1970-1976	1970-1973	1973-1976	1974	1975	1976
A. <i>Negara Perekonomian pasar maju</i>							
1. Jepang	5.1	3.0	5.1	1.4	0.2	-1.0	5.2
2. Amerika Serikat	10.5	5.2	8.8	2.3	-1.3	2.4	6.0
3. MEE	4.5	2.5	4.7	0.9	-1.6	-1.6	6.3
	4.6	2.7	4.3	1.3	1.8	-2.2	4.2
B. <i>Negara berkembang</i>							
1. Asia	5.2	5.3	6.0	4.6	5.0	3.2	5.8
ASEAN	5.2	5.4	5.4	5.5	4.0	4.9	7.5
	5.3	6.7	7.5	5.7	5.6	4.8	6.8
2. Afrika	4.7	4.1	5.8	2.6	2.7	1.0	4.0
3. Amerika Latin	5.4	5.7	6.6	4.6	6.8	2.3	4.7

Tabel 2-1

BAGIAN JEPANG DAN PENGELOMPOKAN EKONOMI UTAMA DALAM EKSPOR IMPOR
DUNIA 1950-1976^a

	1950	1960	1970	1974	1976
A. Negara-negara perekonomian pasar maju	61.3 (65.2)	66.8 (65.9)	71.9 (72.1)	65.1 (71.7)	65.1 (69.2)
1. Jepang	1.4 (1.5)	3.2 (3.3)	6.2 (5.7)	6.7 (7.3)	6.8 (6.4)
2. Amerika Utara	21.7 (19.8)	20.4 (16.7)	19.0 (17.2)	15.8 (16.7)	15.5 (16.7)
3. Eropa	33.7 (39.2)	40.1 (42.3)	44.1 (46.0)	41.6 (43.5)	40.7 (43.8)
MEE	26.8 (30.7)	32.7 (33.1)	35.8 (35.2)	32.9 (34.2)	32.9 (33.5)
B. Negara-negara berkembang	30.5 (26.8)	21.4 (22.0)	17.0 (16.9)	25.6 (18.3)	24.6 (19.9)
1. Eksportir minyak utama	6.2 (4.1)	6.6 (4.5)	5.6 (3.3)	15.0 (4.3)	14.4 (7.2)
2. Eksportir manufaktur yang berkembang pesat ^b	3.7 (4.3)	2.2 (3.5)	2.3 (3.6)	2.7 (3.9)	2.9 (3.7)
3. Lain-lain	20.5 (18.3)	12.4 (14.0)	9.1 (9.9)	7.3 (10.2)	7.3 (9.0)
C. Negara-negara Sosialis	8.2 (8.0)	11.8 (12.1)	11.1 (11.0)	9.3 (11.9)	10.3 (10.9)

^a Angka-angka di dalam kurung menunjukkan bagian impor^b Hong Kong, Israel, Republik Korea, Libanon, Malta, Meksiko dan Singapura

* Agar data-data dapat dibandingkan dan konsisten, semua angka dalam lampiran didasarkan atas UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Supplement 1977 (United Publication, Sales No. E/F.78 II. D.I.).

Tabel 2-2

INDEKS VOLUME EKSPOR DAN IMPOR: JEPANG DAN BEBERAPA PENGELOMPOKAN EKONOMI UTAMA 1955-1976^a (1970 = 100)

	1955	1960	1965	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. Negara perekonomian pasar maju	33 (29)	44 (42)	63 (63)	107 (106)	117 (116)	131 (129)	140 (130)	134 (120)	149 (137)
1. Jepang	11 (14)	23 (26)	50 (46)	120 (101)	128 (114)	135 (145)	157 (142)	159 (123)	194 (137)
2. Amerika Utara	46 (36)	53 (46)	70 (65)	101 (110)	111 (125)	131 (134)	136 (137)	133 (124)	140 (145)
3. Eropa	30 (28)	43 (42)	62 (63)	107 (105)	118 (114)	132 (127)	141 (126)	132 (120)	147 (136)
MEE	29 (28)	42 (42)	62 (63)	108 (106)	118 (116)	133 (129)	143 (126)	134 (120)	149 (139)
B. Negara-negara berkembang	50 (52)	58 (60)	77 (72)	104 (104)	114 (108)	128 (120)	127 (140)	121 (154)	134 (167)
1. Eksportir minyak utama	47 (49)	48 (61)	71 (71)	108 (108)	118 (122)	134 (140)	131 (186)	115 (258)	128 (328)
2. Eksportir barang manufaktur yang berkembang pesat	38 (37)	51 (43)	65 (54)	110 (107)	133 (113)	170 (137)	187 (149)	171 (142)	213 (147)
3. Lain-lain	54 (52)	65 (60)	83 (72)	96 (103)	103 (105)	112 (115)	117 (129)	110 (129)	113 (127)

a Angka-angka dalam kurung menunjukkan indeks impor

Tabel 2-3

INDEKS TERMS OF TRADE DAN DAYA BELI EKSPOR: JEPANG DAN BEBERAPA PENGELOMPOKAN EKONOMI UTAMA 1955-1976^a (1970 = 100)

	1955	1960	1965	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. Negara perekonomian pasar maju	90 (30)	96 (42)	98 (62)	99 (106)	100 (117)	99 (130)	87 (122)	90 (121)	89 (133)
1. Jepang	90 (10)	101 (23)	92 (46)	100 (120)	105 (134)	101 (136)	79 (124)	73 (116)	72 (142)
2. Amerika Utara	90 (41)	96 (51)	98 (69)	99 (100)	95 (105)	96 (126)	88 (120)	89 (118)	89 (125)
3. Eropa	90 (27)	96 (41)	98 (61)	100 (107)	101 (119)	99 (131)	87 (123)	93 (123)	92 (135)
MEE	88 (26)	96 (40)	98 (61)	100 (108)	102 (120)	99 (132)	86 (123)	93 (125)	92 (137)
B. Negara-negara berkembang	108 (53)	100 (58)	94 (72)	100 (102)	97 (110)	105 (131)	163 (205)	159 (181)	165 (210)
1. Eksportir minyak utama	97 (46)	113 (54)	103 (73)	111 (118)	106 (125)	117 (153)	290 (379)	286 (329)	303 (389)
2. Eksportir barang manufaktur yang berkembang pesat	106 (40)	85 (43)	86 (56)	100 (108)	95 (126)	95 (158)	84 (157)	85 (146)	87 (186)
3. Lain-lain	113 (61)	97 (63)	92 (77)	96 (91)	94 (96)	101 (110)	94 (110)	90 (99)	94 (106)

a Angka-angka dalam kurung menunjukkan indeks daya beli ekspor

Tabel 2-4

TINGKAT PERTUMBUHAN RATA-RATA TAHUNAN EKSPOR DAN IMPOR: JEPANG
DAN BEBERAPA PENGELOMPOKAN EKONOMI UTAMA, 1970-1976^a(dalam persen)

	1970-1973	1974	1975	1976
A. Negara perekonomian pasar maju	22.0 (21.9)	33.1 (42.5)	6.5 (0.5)	11.0 (14.6)
1. Jepang	24.2 (26.6)	50.6 (62.1)	0.3 (-6.8)	20.4 (12.0)
2. Amerika Utara	17.6 (20.1)	35.9 (44.8)	6.3 (-1.5)	9.6 (21.5)
Amerika Serikat	18.1 (20.0)	38.3 (56.0)	9.3 (-3.9)	6.8 (25.1)
3. Eropa	23.4 (22.4)	30.7 (38.2)	7.6 (2.9)	10.3 (13.2)
MEE	23.4 (22.8)	30.5 (36.3)	7.7 (2.1)	10.0 (14.5)
B. Negara-negara berkembang	23.7 (20.1)	112.3 (62.5)	-4.5 (18.8)	18.9 (9.6)
1. Eksportir minyak utama	30.8 (26.7)	220.5 (66.2)	-5.8 (56.4)	19.9 (23.3)
2. Eksportir barang manufaktur yang berkembang pesat	30.8 (25.3)	38.1 (48.6)	-0.8 (1.4)	32.5 (7.3)
3. Lain-lain	16.9 (15.8)	45.8 (67.3)	-2.0 (10.1)	13.3 (0.7)

^a Angka-angka dalam kurung menunjukkan tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata dari impor

Tabel 2-5-a

EKSPOR DUNIA JEPANG: BAGIAN DARI TUJUAN PENGELOMPOKAN EKONOMI
UTAMA 1971-1976 (dalam persen)

Ekspor dari Jepang ke:	1971-1972	1973	1974	1975	1976
A. Negara perekonomian pasar maju	55.6	51.7	47.7	42.3	47.0
1. Amerika Serikat	31.4	26.0	23.2	20.3	23.7
2. MEE	10.6	11.7	10.8	10.2	10.7
3. Lain-lain	13.6	14.0	13.7	11.8	12.6
B. Negara-negara berkembang	39.4	42.8	45.8	49.4	46.1
1. Ekspor minyak utama	6.1	7.6	9.9	16.5	15.3
2. Lain-lain	33.3	35.2	35.9	32.9	30.8
C. Negara-negara Sosialis	5.0	5.5	7.5	8.3	6.9
1. Asia	2.7	3.3	4.3	4.5	2.8
2. Eropa Timur	2.3	2.2	3.2	3.8	4.1
D. Dunia	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabel 2-5-b

EKSPOR DUNIA KE JEPANG: BAGIAN MENURUT ASAL PENGELOMPOKAN EKONOMI UTAMA 1971-1976 (dalam persen)

Ekspor Jepang dari	1971-1972	1973	1974	1975	1976
A. Negara perekonomian pasar maju	54.3	50.4	38.3	38.8	37.4
1. Amerika Serikat	26.0	23.6	19.2	18.6	17.2
2. MEE	8.7	8.1	6.0	5.5	5.1
3. Lain-lain	19.7	18.7	13.2	14.7	15.0
B. Negara-negara berkembang	40.5	43.8	56.6	56.0	58.2
1. Ekspor minyak utama	21.4	21.0	39.1	39.8	39.9
2. Lain-lain	19.1	22.8	17.5	16.2	18.3
C. Negara-negara Sosialis	7.5	5.8	5.0	5.4	4.4
1. Asia	4.6	2.9	2.5	3.2	2.4
2. Eropa Timur	2.9	2.9	2.5	2.2	2.0
D. Dunia	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabel 2-6

JEPANG DAN PENGELOMPOKAN EKONOMI UTAMA: BAGIAN DARI KESELURUHAN DUNIA 1971-1976

	1971-1972	1973	1974	1975	1976
I. Persentase ekspor Jepang dari keseluruhan ekspor dunia					
A. Negara perekonomian pasar maju	5.5	4.7	4.5	4.1	4.7
1. Amerika Serikat	16.7	14.0	12.9	12.0	13.4
2. MEE	2.1	2.1	2.1	2.0	2.2
3. Lain-lain	5.3	5.2	5.3	4.5	5.3
B. Negara-negara berkembang	14.9	15.0	14.8	13.7	14.2
1. Ekspor minyak utama	11.4	12.7	13.4	15.2	15.3
2. Lain-lain	15.9	15.7	15.2	13.1	13.8
C. Negara-negara Sosialis					
1. Asia	21.9	20.7	27.7	29.8	24.4
2. Eropa Timur	1.7	1.6	2.7	2.6	3.1
II. Persentase ekspor ke Jepang dari keseluruhan ekspor dunia					
A. Negara perekonomian pasar maju	3.4	4.3	3.9	3.4	3.4
1. Amerika Serikat	9.7	11.7	10.9	8.9	8.8
2. MEE	1.1	1.3	1.2	0.9	0.9
3. Lain-lain	5.7	7.3	6.3	6.1	6.4
B. Negara-negara berkembang	10.7	13.7	14.2	13.5	13.6
1. Eksportir minyak utama	13.9	16.6	16.9	17.1	16.8
2. Lain-lain	8.5	11.8	10.5	8.8	9.5
C. Negara-negara Sosialis					
1. Asia	22.2	20.4	21.5	22.2	17.9
2. Eropa Timur	1.4	1.9	2.1	1.4	1.4

Tabel 2-7

STRUKTUR PERDAGANGAN JEPANG: BAGIAN PERSENTASE DARI KELOMPOK KOMODITI UTAMA 1970-1976

		Makanan ^a	Bahan baku agrikultural ^b	Bijih dan logam ^c	Bahan bakar ^d	Barang-barang manufaktur ^e	Total Nilai (dalam milyar US\$)
1970	Impor	16.9	16.2	22.4	20.7	23.4	19
	Ekspor	3.5	1.6	16.1	0.2	77.8	19
1973	Impor	18.9	17.1	16.6	21.8	25.2	38
	Ekspor	2.4	1.7	15.3	0.2	79.3	37
1974	Impor	15.6	10.9	13.6	40.1	19.5	62
	Ekspor	1.7	1.8	21.6	0.4	72.9	55
1975	Impor	17.9	8.9	11.2	44.3	17.4	58
	Ekspor	1.4	1.4	19.3	0.4	76.2	56
1976	Impor	16.8	10.2	10.7	43.8	18.1	64
	Ekspor	1.4	1.2	16.6	0.2	79.5	67

a SITC 0 + 1 + 22 + 4

b SITC 2 kurang (22 + 27 + 28)

c SITC 3

d SITC 27 + 28 + 67 + 68

e SITC 5 sampai 8 kurang (67 + 68)

Tabel 2-8-a

STRUKTUR PERDAGANGAN DUNIA: BAGIAN PERSENTASE KELOMPOK-KELOMPOK KOMODITI UTAMA 1975

		Makanan	Bahan baku agrikultural	Bijih dan logam	Bahan bakar	Barang-barang manufaktur	Total Nilai (dalam milyar US\$)
I.	Impor dunia dari						
A.	Negara perekonomian pasar maju	12.7	3.6	11.0	5.1	66.1	578
1.	Jepang	1.5	1.4	19.3	0.4	76.2	58
2.	Amerika Serikat	19.7	4.1	5.7	4.2	63.4	106
3.	MEE	11.4	2.0	10.2	5.3	69.8	296
B.	Negara-negara berkembang	15.8	4.3	5.8	59.3	14.3	210
C.	Negara-negara Sosialis						
1.	Asia	31.6	8.1	8.7	11.5	38.9	
2.	Eropa Timur	9.0	4.8	11.5	18.0	50.3	77
II.	Ekspor dunia ke:						
A.	Negara perekonomian pasar maju	13.2	4.3	9.4	22.3	49.6	576
1.	Jepang	16.9	8.1	9.2	47.7	16.9	50
2.	Amerika Serikat	10.3	3.2	9.1	29.4	47.0	94
3.	MEE	15.9	4.6	10.0	19.5	49.0	286
B.	Negara-negara berkembang	13.0	2.8	8.4	14.6	58.0	200
C.	Negara-negara Sosialis						
1.	Asia	11.5	8.2	22.4	1.8	54.0	8
2.	Asia Timur	14.1	4.2	14.1	9.1	55.6	82

Tabel 3-a

RATIO TERHADAP GNP DARI TOTAL PENGELUARAN CADANGAN KEUANGAN BERSIH DARI NEGARA-NEGARA D A C KE NEGARA BERKEMBANG DAN KE PERWAKILAN MULTILATERAL 1962-1976^a (dalam persen)

	1962	1965	1970	1973	1974	1975	1976	Jumlah dalam milyar USS 1976
Swiss	1.51	1.38	0.55	0.62	0.53	0.55	2.22	1,285
Nederland	0.86	1.23	1.31	0.90	1.24	1.48	1.88	1,655
Belgia	0.92	1.28	1.09	0.98	1.00	1.24	1.83	1,218
Swedia	0.24	0.35	0.59	0.64	1.06	1.00	1.46	1,079
Norwegia	0.13	0.54	0.57	0.45	0.77	0.95	1.42	437
Denmark	0.20	0.15	0.51	0.61	0.55	0.68	1.32	495
Kanada	0.27	0.33	0.68	0.82	1.09	1.26	1.21	2,277
Perancis	1.88	1.30	1.11	1.07	1.09	1.03	1.15	3,983
Republik Federasi Jerman	0.65	0.60	0.61	0.40	0.68	1.01	0.92	4,094
Inggris	0.89	0.99	0.92	0.72	1.19	0.98	0.82	1,809
Italia	0.82	0.42	0.71	0.34	0.30	0.97	0.82	1,399
Austria	0.36	0.49	0.42	0.56	0.45	0.27	0.77	302
Jepang	0.49	0.55	0.88	1.40	0.64	0.58	0.70	3,840
Amerika Serikat	0.69	0.73	0.54	0.54	0.62	1.03	0.66	11,059
Australia	0.43	0.64	1.10	0.51	0.64	0.67	0.53	489
Selandia Baru	—	—	0.36	0.28	0.36	0.54	0.44	54
Finlandia	—	—	0.24	0.16	0.28	0.35	0.24	68
Total negara D A C	0.75	0.75	0.69	0.70	0.73	0.96	0.86	35,543

a Urutan negara-negara dihubungkan dengan perkiraan sebelumnya untuk tahun 1976.

Tabel 3-b

RATIO TERHADAP GNP DARI BANTUAN PEMBANGUNAN RESMI BERSIH DARI NEGARA-NEGARA D A C TERHADAP NEGARA-NEGARA BERKEMBANG DAN KE PERWAKILAN MULTILATERAL, 1962-1976^a

	1962	1970	1973	1974	1975	1976	Jumlah dalam milyar USS 1976
Swedia	0.09	0.37	0.56	0.72	0.82	0.82	607
Nederland	0.47	0.61	0.52	0.63	0.75	0.81	715
Norwegia	0.14	0.32	0.44	0.57	0.66	0.70	215
Perancis	1.31	0.64	0.58	0.59	0.62	0.62	2,153
Denmark	0.11	0.37	0.48	0.55	0.58	0.57	213
Belgia	0.64	0.46	0.51	0.50	0.59	0.50	335
Kanada	0.12	0.42	0.43	0.50	0.58	0.47	886
Selandia Baru	..	0.22	0.27	0.31	0.52	0.43	53
Australia	0.43	0.59	0.44	0.37	0.61	0.42	385
Inggris	0.56	0.34	0.33	0.38	0.37	0.38	827
Republik Federasi Jerman	0.45	0.30	0.28	0.34	0.38	0.29	1,309
Amerika Serikat	0.56	0.30	0.23	0.25	0.27	0.26	4,304
Jepang	0.17	0.23	0.24	0.24	0.23	0.20	1,043
Swiss	0.06	0.15	0.16	0.14	0.18	0.19	110
Finlandia	..	0.07	0.16	0.18	0.19	0.18	51
Italia	0.17	0.16	0.11	0.16	0.12	0.15	259
Austria	0.04	0.07	0.15	0.18	0.17	0.10	37
Total negara-negara D A C	0.52	0.33	0.30	0.33	0.35	0.33	13,552

a Urutan negara-negara dihubungkan dengan perkiraan sebelumnya untuk tahun 1976.

KEBIJAKAN PERTAHANAN JEPANG

Budi S. SATARI*

PENDAHULUAN

Sebagai satu-satunya bangsa non-Barat yang sudah sangat maju industrinya dan sebagai sekutu Amerika Serikat yang terkuat di Asia, Jepang adalah salah satu negara yang cukup penting dalam politik internasional. Tetapi, Jepang harus menghadapi suatu masalah universal dalam mencari jalan ke luar untuk dapat bertahan di abad nuklir ini. Para pemimpin Jepang menyadari bahwa meskipun persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet di Timur Jauh telah memungkinkan Jepang untuk muncul kembali sebagai suatu kekuatan politik yang aktif, hal itu juga merupakan ancaman; di mana apabila terjadi peperangan, kemungkinan besar Jepang akan terlibat sebagai suatu medan pertempuran. Untuk mencegah terjadinya hal itu, para pemimpin Jepang berusaha untuk menjalin suatu persekutuan dengan Amerika Serikat sementara berusaha agar persekutuan itu tidak merupakan ancaman dan provokasi bagi Uni Soviet.¹ Maka, sejak Jepang memperoleh kedaulatannya pada tahun 1951, Jepang memiliki keamanan yang relatif tinggi dengan biaya yang sangat rendah.

Selama lebih dari 20 tahun, Kebijakan Pertahanan Jepang dibuat sejalan dengan Pasal 9 Konstitusi Jepang yang mengutuk "perang sebagai alat untuk menyelesaikan sengketa-sengketa internasional". Tetapi ancaman Uni Soviet, yang dewasa ini mulai meningkatkan kegiatan dan kekuatan militernya di perairan dan kepulauan-kepulauan yang berbatasan dengan Jepang, memaksa Pemerintah Jepang untuk meninjau kembali Kebijakan Pertahanannya. Rencana Pemerintah Jepang untuk meningkatkan jumlah personal, perlengkapan dan

* Staf CSIS

1 Martin Weinstein, *Japan's Postwar Defense Policy* (New York: Columbia University Press, 1971), hal. 2

persenjataan Pasukan Bela Dirinya itu mendapat tentangan yang keras baik di dalam negeri maupun di negara-negara Asia Tenggara. Maka, tulisan ini akan mencoba untuk membahas berbagai faktor yang berhubungan dengan Kebijakan Pertahanan Jepang serta pengaruh pertahanan Jepang terhadap keamanan Asia Tenggara.

I. FAKTOR GEOPOLITIS

Letak geografis Jepang adalah salah satu faktor utama dalam menentukan Kebijakan Pertahanannya. Keempat pulau utamanya, yaitu Hokkaido, Honshu, Shikoku dan Kyushu, membentuk setengah lingkaran di lepas Pantai Asia Timur, terbentang 1.500 mil dari Propinsi Maritim Uni Soviet di utara menuju lembah Yantze di Cina di selatan. Menjorok ke arah Jepang dari daratan Benua Asia adalah Semenanjung Korea, sebuah sarana alam untuk perdagangan maupun penyerbuan. Di sebelah utara Hokkaido adalah Kepulauan Sakhalin dan Kurile (yang diperebutkan oleh Jepang dan Uni Soviet) dan di sebelah selatan, dekat dengan Taiwan dan Pilipina, adalah Kepulauan Ryukyu. Di sebelah Tenggara Honshu di Lautan Pasifik adalah Kepulauan Bonin, dan 4.500 mil di sebelah Timur menyeberangi Lautan Pasifik adalah Amerika Serikat. Faktor geografis ini telah menjadi pertimbangan utama dalam Kebijakan Pertahanan Jepang sejak pertengahan abad ke-19 hingga saat ini. Arti strategis Semenanjung Korea dan kepulauan-kepulauan itu telah menjadi perhatian Jepang yang utama. Di tangan kekuatan yang bersahabat mereka merupakan lingkaran pertahanan dalam bagi Jepang. Sedangkan di tangan kekuatan yang bermusuhan mereka merupakan ancaman pengepungan dan penyerbuan.¹

Sebelum Perang Dunia II, Jepang menguasai Korea dan semua kepulauan tersebut di atas. Uni Soviet, negara Bolshevisme yang dianggap sebagai ancaman utama oleh para pemimpin Jepang, tengah sibuk dengan masalah dalam negeri dan industri. Cina sedang berada di tengah perang saudara. Maka, pada saat itu Jepang tidak berada dalam bahaya penyerangan. Karena masalah kelebihan penduduk dan kekurangan sumber daya alam, Jepang merencanakan untuk menciptakan suatu wilayah militer dan ekonomi Asia Timur di bawah pimpinan Jepang dengan tujuan menstabilkan seluruh kawasan tersebut dan

¹ *Ibid.*, hal. 5

menjamin keamanan serta kemakmuran Jepang. Caranya ialah dengan menghancurkan sistem kolonial Barat di Asia Timur dan Asia Tenggara. Tetapi Amerika Serikat, yang menentang hegemoni Jepang di kawasan itu, merupakan hambatan yang utama. Keengganan Jepang untuk memenuhi persyaratan perdamaian Amerika Serikat, yaitu ditariknya pasukan-pasukan Jepang dari Cina dan Indocina, dan blokade ekonomi Amerika Serikat terhadap Jepang telah menggagalkan perundingan-perundingan diplomatik antara kedua negara itu. Puncak dari memburuknya hubungan Jepang dengan Amerika Serikat ialah serangan Jepang terhadap pangkalan angkatan laut Amerika Serikat di Pearl Harbor pada tanggal 7 Desember 1941 yang menyebabkan pecahnya Perang Pasifik.

II. PEMBENTUKAN PASUKAN BELA DIRI

Kekalahan Jepang dalam Perang Dunia II itu telah menyebabkan perubahan-perubahan dalam sistem politiknya. Tentara Pendudukan Amerika Serikat telah diperintahkan untuk mengubah Jepang dari sebuah negara agresor di bawah kaum militeris otoriter menjadi negara yang damai tidak bersenjata di bawah suatu pemerintah yang demokratis dan bertanggung jawab. Angkatan darat dan laut Jepang dibubarkan dan para pemimpinnya diadili sebagai penjahat perang. Lebih lanjut lagi, industri pesawat terbang, kapal laut dan persenjataan ditiadakan, dan industri berat serta industri kimia dibatasi. Kemudian, konstitusi Jepang diubah untuk mencantumkan pengutukan perang sebagai kedaulatan bangsa dan larangan pembentukan angkatan bersenjata dan potensi perang lainnya.

Pecahnya Perang Korea di awal tahun 1950-an telah mengubah Kebijakan Tentara Pendudukan Amerika Serikat terhadap keamanan dalam negeri Jepang. Kepergian pasukan Amerika Serikat, yang ditempatkan di Jepang untuk keamanan dalam negeri, ke medan pertempuran di Korea menyebabkan Panglima Tertinggi Tentara Sekutu (Supreme Commander of the Allied Powers) memberi kuasa kepada Pemerintah Jepang untuk membentuk Cadangan Polisi Nasional yang terdiri dari 75.000 orang sebagai tambahan dari kekuatan polisi setempat, dan sebagai inti dari kekuatan militer di masa mendatang.¹ Keputusan ini sebenarnya melanggar Pasal 9 Konstitusi

¹ John K. Emmerson, *Arms, Yen and Power* (Tokyo: Charles Tuttle Company, 1973), hal. 55

Jepang yang menyatakan bahwa "angkatan darat, laut dan udara seperti halnya potensi perang lainnya tidak akan pernah didirikan". Akibatnya, baik penguasa Amerika Serikat maupun Jepang terpaksa menyembunyikan tujuan yang sebenarnya dari pembentukan Cadangan Polisi Nasional itu.

Pecahnya Perang Korea dan pengaruhnya terhadap keamanan dan pertahanan Jepang memperkuat kenyataan bahwa Semenanjung Korea tidak dapat dibiarkan jatuh ke tangan kekuatan yang bermusuhan. Maka, bersamaan dengan penandatanganan perjanjian perdamaian dengan 49 negara pada tahun 1951, Jepang juga menandatangani perjanjian keamanan bilateral dengan Amerika Serikat. Perjanjian keamanan itu mencakup hak Amerika Serikat untuk tetap menempatkan angkatan bersenjata di Jepang, dan untuk menggunakan pasukan-pasukan itu guna memelihara keamanan dan perdamaian internasional di Timur Jauh, dan untuk keamanan dan ketertiban dalam negeri apabila diminta oleh Pemerintah Jepang. Dengan kata-kata lain, penempatan kekuatan militer Amerika Serikat di Jepang adalah guna mencegah jatuhnya Korea Selatan ke tangan Uni Soviet, dan perjanjian keamanan itu melindungi Jepang di bawah payung nuklir Amerika Serikat. Kedua perjanjian itu dicela oleh kelompok-kelompok sayap kiri di Jepang, karena perjanjian perdamaian itu mengabaikan Uni Soviet dan RRC, dan karena perjanjian keamanan itu dianggap inkonstitusional dan mengikat Jepang kepada "imperialis" Amerika.¹ Perjanjian keamanan itu sebenarnya melanggar Pasal 9 Konstitusi Jepang karena mukadimahnya menyatakan bahwa Jepang diharapkan untuk "secara bertahap meningkatkan tanggung jawabnya atas pertahanannya terhadap serangan langsung maupun tidak langsung". Adalah dikatakan bahwa Jepang memperoleh kedaulatannya dalam perjanjian perdamaian tahun 1951 itu dengan syarat bahwa Jepang harus mempersenjatai kembali negaranya dan bergabung dalam sistem pertahanan Amerika Serikat.² Perjanjian keamanan dengan Amerika Serikat itu mendapat tentangan yang keras dari berbagai lapisan masyarakat di Jepang karena penempatan tentara Amerika Serikat di Jepang secara otomatis melibatkan Jepang ke dalam Perang Dingin. Tetapi, para pemimpin konservatif Jepang menyetujui ikatan dengan Amerika Serikat karena kekuatiran mereka terhadap komunisme yang

1 *Ibid.*, hal. 77

2 John Livingston et. al., ed., *The Japan Reader* (Great Britain: Penguin Books, 1976), hal. 239

merupakan salah satu dasar dari kebijakan dalam dan luar negeri mereka sejak sebelum perang.

Pada bulan April 1952, Cadangan Polisi Nasional direorganisasi menjadi Agensi Keselamatan Nasional yang terdiri dari 100.000 orang Pasukan Keselamatan Nasional dan 8.900 orang Pasukan Keselamatan Maritim. Pada bulan Maret 1954, Pemerintah Jepang di bawah PM Yoshida menandatangani Persetujuan Bantuan Kerja Sama Pertahanan dengan Amerika Serikat. Tujuan utama persetujuan itu ialah untuk membuat dasar hukum yang tepat bagi Amerika Serikat dalam memberikan bantuan perlengkapan militer dan teknologi kepada Jepang sesuai dengan perjanjian keamanan bersama tahun 1951, dan untuk memperjelas peranan Jepang dalam membantu angkatan bersenjata Amerika Serikat yang berkedudukan di Jepang. Sebelumnya, pada tahun 1953, Amerika Serikat telah menyarankan kepada Jepang agar membentuk angkatan bersenjata yang berkekuatan 350.000 orang sebagai usaha pertahanannya sendiri. Saran tersebut ditolak oleh Pemerintah Jepang karena masalah keterbatasan konstitusional, kesulitan-kesulitan sosial dan politik, biaya, dan perkiraan bahwa mereka tidak dapat merekrut orang sebanyak itu.¹ Tetapi, setelah perdebatan yang panjang dan pahit di dalam Diet, pemerintahan Yoshida memperoleh persetujuan Diet untuk Undang-undang Pembentukan Agensi Pertahanan dan Undang-undang Pasukan Bela Diri pada bulan Juni 1954. Undang-undang ini mengizinkan dibentuknya Agensi Pertahanan Nasional dan Pasukan-pasukan Bela Diri Darat, Laut dan Udara dengan kekuatan total sebesar 152.110 orang. Lebih lanjut lagi, undang-undang tersebut menyatakan bahwa tugas dari pasukan-pasukan ini adalah "untuk mempertahankan Jepang dari serangan langsung maupun tak langsung, dan apabila diperlukan, untuk memelihara ketertiban masyarakat". Ini merupakan pengakuan pemerintah yang pertama tentang tanggung jawabnya terhadap pertahanan Jepang ke luar.²

Pembentukan Pasukan Bela Diri itu tentu saja menimbulkan tentangan dari berbagai lapisan masyarakat Jepang terutama dari partai-partai politik berhaluan kiri yang menyatakan bahwa PBD itu adalah inkonstitusional. Kaum sosialis, sementara mengakui adanya kemungkinan tentang hak membela diri, menyatakan bahwa Pasal 9 Konstitusi Jepang tidak mengakui hak bangsa Jepang untuk mem-

¹ Emmerson, *op. cit.*, hal. 77

² Weinstein, *op. cit.*, hal. 75-76

pergunakan kekuatan militer untuk membela diri. Penentang-penentang PBD, selama bertahun-tahun, dengan sia-sia berusaha mendapatkan ketentuan hukum dari pengadilan-pengadilan Jepang tentang dasar konstitusional PBD. Tetapi, keputusan Mahkamah Agung tertanggal 16 Desember 1959 menyatakan bahwa Pasal 9 Konstitusi Jepang tidak mengingkari hak Jepang untuk membela diri; dan penempatan pasukan atas dasar perjanjian keamanan adalah tidak inkonstitusional, karena pasukan asing bukanlah "potensi perang" seperti yang dimaksud dalam konstitusi Jepang.¹

III. KETERLIBATAN JEPANG DALAM PERANG DINGIN

Hubungan Jepang-Uni Soviet

Pada bulan Oktober 1956, pemerintahan Hatoyama Ichiro, yang menggantikan Yoshida sebagai Perdana Menteri, berhasil mencapai persetujuan dengan Uni Soviet untuk mengakhiri permusuhan dan menjalin hubungan diplomatik. Jepang mengharapkan bahwa Uni Soviet akan mengembalikan Pulau-pulau Shikotan, Kunashiri, Etorofu, dan Kepulauan Habomai di sebelah utara Hokkaido. Uni Soviet menolak untuk menandatangani perjanjian perdamaian atas dasar masalah teritorial, kecuali kalau Jepang membatalkan perjanjian keamanannya dengan Amerika Serikat.² Tetapi, akhirnya Jepang dan Uni Soviet menjalin hubungan diplomatik meskipun tanpa persetujuan masalah teritorial dan tanpa perjanjian perdamaian. Anggapan Uni Soviet bahwa perjanjian keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat adalah hambatan utama bagi perjanjian Jepang dengan Uni Soviet tentu saja dapat dimengerti. Pada tahun 1960, setelah Jepang dan Amerika Serikat memperbarui perjanjian pertahanan mereka, Uni Soviet menyatakan bahwa Pemerintah Uni Soviet tidak akan meresmikan perdamaian dengan Jepang selama pasukan asing masih ditempatkan di Jepang.³ Perjanjian yang diperbarui itu mewajibkan Amerika Serikat untuk melindungi wilayah Jepang dari serangan-serangan bersenjata dan mengizinkan kekuatan-kekuatan darat, laut dan udara Amerika Serikat untuk mempergunakan fasilitas dan wilayah di Jepang guna menjaga keamanan Jepang dan memelihara perdamaian inter-

1 Emmerson, *op. cit.*, hal. 109-111

2 Weinstein, *op. cit.*, hal. 76

3 Emmerson, *op. cit.*, hal. 180

nasional di Timur Jauh. Perjanjian tersebut jelas merupakan ancaman bagi Uni Soviet, karena Jepang dapat merupakan pangkalan bagi operasi-operasi militer Amerika Serikat.

Dewasa ini, Uni Soviet kelihatannya mulai meningkatkan kekuatan militernya di kepulauan-kepulauan dan perairan yang berbatasan dengan Jepang. Meskipun peningkatan kekuatan militer Uni Soviet itu adalah bertujuan untuk menggertak Jepang saja, Pemerintah Jepang menanggapi hal itu dengan serius. Apalagi, terjadinya insiden Mig-25 pada bulan September 1977 (di mana seorang penerbang angkatan udara Uni Soviet berhasil mendaratkan sebuah pesawat Mig-25 di sebuah pelabuhan udara sipil Jepang tanpa diketahui oleh sistem pertahanan udara PBD) menunjukkan bahwa pertahanan udara Jepang sangat lemah. Maka, walaupun Pemerintah Jepang percaya bahwa pada saat ini Uni Soviet tidak akan melakukan penyerbuan terhadap Jepang, adalah dirasakan perlu untuk meningkatkan pertahanan wilayah pertahanan udara Jepang guna menghadapi hal-hal yang tidak diinginkan.

Jalan lain untuk menghadapi ancaman Uni Soviet itu ialah dengan mengadakan persekutuan dengan RRC atau dengan mengandalkan kekuatan diplomasinya.¹ Persekutuan dengan RRC di bidang pertahanan jelas akan merupakan provokasi bagi Uni Soviet dan, seperti halnya dalam persekutuannya dengan Amerika Serikat, Jepang berusaha sedapat mungkin untuk menghindarkan kebijakan-kebijakan yang dapat menyebabkan konfrontasi dengan Uni Soviet. Maka, sedapat mungkin Jepang akan mempergunakan kekuatan diplomasinya sebagai cara untuk menjamin keamanannya, tanpa harus bergantung dari payung nuklir negara-negara *super power* lainnya dan tanpa harus membangun kekuatan militernya sendiri.

Hubungan Jepang-RRC

Selama bertahun-tahun, Kebijakan Jepang terhadap masalah Cina "diatur" oleh Amerika Serikat. Sebelum tahun 1971, Jepang mempunyai hubungan dagang dengan RRC sementara menjalin hubungan diplomatik yang cukup stabil dengan Taiwan untuk memperoleh keuntungan dari keadaan ekonomi di Taiwan. Hubungan ini tidak

1 Hadi Soesastro, *Jepang Dalam Dunia Yang Berubah*, CSIS, tidak diterbitkan, 1980, hal. 18

selalu berjalan dengan lancar, sebab Beijing tiba-tiba menghentikan perdagangan pada tahun 1958, dan Taipei hampir memutuskan hubungan diplomatik pada tahun 1963.¹

Pada tahun 1960, Zhou Enlai mengumumkan 3 prinsip politik yang mempengaruhi hubungan dagang dengan Jepang yang terus diulang setiap tahun, yaitu:

1. Pemerintah Jepang tidak boleh bermusuhan terhadap Cina, karena Pemerintah Cina tidak memusuhi Jepang.
2. Jepang tidak boleh mendukung "komplotan dua Cina".
3. Pemerintah Jepang tidak boleh menghambat normalisasi hubungan Cina-Jepang.

Di lain pihak, Pemerintah Jepang secara konsisten telah mendukung prinsip "pemisahan politik dan ekonomi", sehingga semua perundingan dengan Beijing dilakukan secara pribadi tanpa partisipasi anggota eksekutif kementerian-kementerian pemerintah. Biasanya delegasi itu terdiri dari anggota Parlemen LDP dari fraksi pro-Beijing.

Pemerintah Komunis Cina menolak argumentasi Jepang dan berulang-ulang menyatakan bahwa politik dan ekonomi tidak dapat dipisahkan, dan mempergunakan perundingan-perundingan tersebut sebagai forum untuk mempropagandakan kesalahan dalam kebijakan Pemerintah Jepang. Sejauh itu, para peserta dari Jepang berusaha untuk menerima segala caci maki itu sekedar untuk menjaga terpeliharanya saluran komunikasi dengan RRC yang hanya satu-satunya itu. Pada, tahun 1969, Beijing menegaskan bahwa Pemerintah RRC adalah satu-satunya Pemerintah Cina yang sah, dan bahwa perjanjian perdamaian antara Jepang dan Taiwan adalah tidak sah, dan perjanjian keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat adalah persekutuan militer yang agresif. Tentu saja hal ini menimbulkan kehebohan di kalangan Pemerintah Jepang dan LDP, sebab delegasi Jepang "menyetujui" atau "menghargai" pernyataan-pernyataan itu.²

Dipengaruhi oleh cara berpikir Amerika, RRC merupakan ancaman keamanan bagi Jepang terutama setelah RRC mempunyai

1. Emmerson, *op. cit.*, hal. 206

2. *Ibid.*, hal. 213

kekuatan nuklir strategis. Jepang selalu berusaha untuk menghindari konfrontasi dengan RRC, karena akibatnya akan terasa di seluruh Asia dan Jepang harus mempersenjatai dirinya. Sehubungan dengan perkembangan keadaan, di mana Amerika Serikat mulai mengadakan pendekatan terhadap RRC dan juga dengan diterimanya RRC di PBB, maka Jepang segera memulihkan hubungannya dengan RRC. Tentu saja perubahan kebijakan semacam itu menimbulkan berbagai kesulitan besar, sehubungan dengan perencanaan ekonomi, politik dan militer Jepang yang, antara tahun 1965-1971 khususnya, dipusatkan pada solidaritas dengan Taiwan dan Korea Selatan.¹ Tetapi setelah Amerika Serikat mengubah kebijakannya terhadap RRC tanpa berkonsultasi terlebih dahulu dengan Jepang, maka kelihatannya Jepang tidak dapat terus-menerus bergantung pada Amerika Serikat. Maka pada bulan September 1972, Jepang dan RRC meresmikan pemulihan hubungan antara kedua negara.

Hubungan kedua negara tersebut dalam 8 tahun terakhir ini kelihatan semakin dekat karena masing-masing menyadari bahwa mereka membutuhkan satu sama lain, terutama dalam menghadapi ancaman Uni Soviet. RRC membutuhkan teknologi dan kekuatan ekonomi Jepang dalam proses modernisasinya, sedangkan Jepang membutuhkan RRC sebagai salah satu sumber bahan mentah yang diperlukan oleh industrinya dan juga untuk pemasaran barang-barang produksinya. Di samping itu, seperti telah dikemukakan di atas, RRC adalah satu alternatif bagi Jepang dalam menghadapi ancaman Uni Soviet. Lagi pula, secara historis Jepang dan Cina mempunyai ikatan kebudayaan yang erat, sehingga, meskipun pada saat ini kedua negara itu mempunyai "ideologi" yang bertentangan, sedikit banyaknya mereka lebih mudah untuk mengerti satu sama lain. Malah ada pendapat bahwa kerja sama yang kuat antara Jepang dan RRC, di mana kekuatan ekonomi yang besar membantu dan dibantu oleh wilayah yang luas dan tenaga manusia yang berjumlah besar, akan memungkinkan kedua negara itu untuk muncul sebagai *superpower* di dunia, menggantikan kedudukan Amerika Serikat dan Uni Soviet yang kredibilitas, pengaruh, dan kekuatan ekonominya relatif mulai menurun.

1 Jon Halliday and Gavan McCormack, *Japanese Imperialism Today* (Great Britain: Penguin Books, 1974), hal. 135

IV. FAKTOR POLITIK DAN EKONOMI

Politik dan Strategi

Antara tahun 1960 dan 1970, ekonomi Jepang dan Pasukan Bela Diri berkembang dengan pesat. Meluasnya Perang Indocina pada pertengahan tahun 1960-an menyebabkan Jepang menjadi pasar utama di luar negeri untuk melengkapi kebutuhan persenjataan Amerika Serikat. Demikian juga pangkalan-pangkalan Amerika Serikat di Jepang dan Okinawa sangatlah vital dalam perang tersebut. Seperti halnya dalam Perang Korea, perusahaan-perusahaan Jepang memperoleh keuntungan yang cukup besar dari Perang Indocina itu, meskipun Jepang tidak terlibat secara aktif dalam pertempuran.

Tetapi di dalam negeri terjadi beberapa insiden politik mengenai masalah pengembalian Okinawa, tentangan terhadap penggunaan pangkalan Amerika Serikat di Jepang dalam Perang Indocina, kunjungan kapal induk berkekuatan nuklir "Enterprise" pada tahun 1968, penangkapan kapal "Pueblo" dan penembakan pesawat mata-mata EC-121 oleh Korea Utara. Timbullah perdebatan tentang apa yang akan terjadi pada Jepang apabila ia terlibat dalam suatu perang nuklir. Maka, faham perdamaian Pasal 9 Konstitusi Jepang selalu menjadi topik utama dalam perdebatan di Parlemen Jepang.

Komunike Sato-Nixon dan pidato PM Sato "Abad Pasifik Baru" pada awal tahun 1972 mengungkapkan pengakuan Pemerintah Jepang tentang pentingnya pangkalan Amerika Serikat di Okinawa dalam memelihara perdamaian dan stabilitas kawasan Asia-Pasifik. Sato juga menjelaskan bahwa Jepang menganggap bahwa tanggung jawabnya di bawah perjanjian keamanan telah menjadi lebih luas daripada anggapan semula. Untuk pertama kalinya, Pemerintah Jepang secara resmi menyatakan bahwa Taiwan dan Korea Selatan adalah penting bagi keamanan Jepang dan secara terbuka PM Jepang itu menyatakan dimulainya suatu orde baru di kawasan Pasifik atas dasar persekutuan Jepang dan Amerika Serikat. Tentu saja pernyataan itu menimbulkan kritik di dalam negeri dan reaksi yang keras dari RRC.¹

Komunike Sato-Nixon menyatakan bahwa Jepang secara bertahap akan mengambil alih tanggung jawab atas pertahanan Okinawa.

1 Livingstone, *op. cit.*, hal. 274-275

Amerika Serikat akan tetap mempertahankan pangkalannya, sesuai dengan perjanjian keamanan bersama, demi keamanan kedua negara tersebut. Dengan kata-kata lain, PBD akan mengambil alih pertahanan lokal kepulauan tersebut, sedangkan pasukan dan fasilitas Amerika Serikat akan digunakan untuk memelihara keamanan Timur Jauh. Jelas bahwa peranan PBD di kepulauan itu sebenarnya hanya simbolis saja. Meskipun Okinawa secara resmi telah dikembalikan pada Jepang, dan secara administratif berada di bawah Pemerintah Jepang, jaminan keamanan yang sebenarnya adalah pasukan Amerika Serikat yang ditempatkan di kepulauan itu. Tetapi Okinawa memang merupakan tempat yang terbaik untuk menyelenggarakan latihan-latihan PBD tanpa mengundang kritik dari masyarakat.

Ekonomi

Pada akhir Perang Dunia II, ekonomi Jepang sama sekali hancur. Selama bertahun-tahun Jepang sangat bergantung pada bantuan keuangan Amerika Serikat. Tetapi pada tahun 1949 Jepang mulai membangun kembali ekonominya dengan bantuan Amerika Serikat. Pecahnya Perang Korea pada bulan Juni 1950 adalah salah satu faktor yang mempercepat proses pembangunan itu. Industri peralatan perang dan persenjataan militer telah membawa Jepang ke kesejahteraan ekonomi.

Pada tahun 1969, pernyataan-pernyataan terbuka tentang masalah pertahanan oleh tokoh-tokoh industri menyebabkan perhatian masyarakat terpusat pada pertumbuhan industri pertahanan dan menimbulkan spekulasi bahwa telah timbul suatu "*military-industrial complex*" di negara itu. Dua organisasi terkuat dalam dunia pengusaha Jepang, Nikkeiren (Federasi Pengelola Jepang) dan Keidanren (Federasi Organisasi Ekonomi) menyatakan dukungan mereka terhadap pertahanan yang setaraf dengan kekuatan nasional Jepang. Nikkeiren menetapkan 1.5% dari GNP sebagai sasaran untuk pembelanjaan pertahanan, dan Keidanren mengeluarkan suatu resolusi yang menghimbau tercapainya suatu otonomi pertahanan.¹ Adalah jelas bahwa produksi perlengkapan dan persenjataan militer akan menguntungkan para pengusaha seperti terbukti dalam Perang Korea dan Perang Vietnam. Jadi tidaklah mengherankan bahwa para industrialis secara terbuka mengakui bahwa pertahanan adalah kunci

1 Emmerson, *op. cit.*, hal. 147

pertumbuhan industri di masa depan. Didirikannya Komite Produksi Pertahanan dalam Keidanren adalah untuk memusatkan riset, lobbying, dan pemasaran bagi sekitar 100 perusahaan besar yang bergerak di bidang produksi senjata dan amunisi. Badan ini juga bertanggung jawab untuk meningkatkan kesadaran pertahanan dan penyebaran prinsip bahwa kekuatan industri adalah kekuatan pertahanan.¹

Di antara produsen perlengkapan pertahanan, Mitsubishi Heavy Industry dan Mitsubishi Electric Manufacturing Company telah muncul sebagai pemimpin. Bersama-sama mereka telah berhasil mendapatkan kontrak dari Agensi Pertahanan sebesar 45% dari seluruh kontrak pembekalan pertahanan pada tahun 1969. Maka untuk mencegah timbulnya monopoli dalam produksi pertahanan, Agensi Pertahanan mencoba untuk menggalakkan kompetisi di kalangan perusahaan-perusahaan swasta. Ini adalah salah satu kebijakan yang berhubungan dengan rencana produksi pertahanan yang diumumkan pada tahun 1970. Kebijakan lainnya ialah untuk bergantung pada dan menggalakkan kapasitas produktif dan teknologis perusahaan produksi pertahanan swasta dan mencegah masuknya modal asing dalam perusahaan-perusahaan yang berhubungan dengan industri pertahanan.²

Prospek industri pertahanan di Jepang kelihatannya akan menguntungkan di masa mendatang. Apabila struktur ekonomi Jepang berubah di mana industri padat teknologi akan lebih ditekankan, perusahaan-perusahaan Jepang akan memperoleh keuntungan yang lebih besar karena produksi mereka mempunyai dwi-fungsi yaitu fungsi sipil dan militer. Maka, tidaklah mengherankan apabila pengusaha-pengusaha Jepang berusaha mendapatkan dan meningkatkan permintaan (*demand*) alat-alat perlengkapan militer. Perhatian masyarakat pada masalah ini telah lama diredakan karena keyakinan bahwa Jepang tunduk di bawah suatu Konstitusi yang damai, dan karena disesatkan oleh anggapan bahwa pembelanjaan pertahanan Jepang adalah tidak lebih dari 1% dari GNP Jepang. Maka, dapat dikatakan bahwa ekonomi adalah faktor yang penting sekali dalam kebijakan pertahanan Jepang baik ditinjau dari segi pembelanjaan pertahanan

1 Halliday and McCormack, *op. cit.*, hal. 115

2 Emmerson, *op. cit.*, hal. 149

maupun dari segi peranan pertahanan dalam pertumbuhan ekonomi nasional.

V. TENTANGAN TERHADAP KEBIJAKAN PERTAHANAN JEPANG

Dalam Negeri

Prinsip pengawasan sipil terhadap angkatan bersenjata adalah dasar dari kebijakan pertahanan Jepang purna-perang. Di bawah undang-undang itu, Perdana Menteri harus memperoleh persetujuan Diet sebelum memerintahkan PBD untuk beraksi dalam keadaan yang bagaimanapun. Para panglima tentara Jepang telah lama merasa cemas menghadapi tanggung jawab yang kurang sungguh-sungguh dalam masalah pertahanan ini. Awal bulan Agustus 1978, Jenderal Hiroomi Kurisu, Ketua Dewan Staf Gabungan, telah diberhentikan dari jabatannya setelah ia menyatakan bahwa PBD akan melakukan "tindakan supra-legal" apabila terjadi serangan mendadak terhadap Jepang. Ia juga mengatakan bahwa Jepang harus memiliki kemampuan untuk serangan ofensif dalam mempertahankan wilayahnya. Pemberhentian Jenderal Kurisu secara tiba-tiba itu kelihatannya merupakan usaha pemerintah untuk mencegah timbulnya perdebatan akibat pernyataan yang dikeluarkannya. Masalah pertahanan adalah sumber kritik politik masyarakat yang sangat sensitif sejak bertahun-tahun. Tetapi segera setelah pemberhentian Jenderal Kurisu, PM Fukuda mengumumkan bahwa agensi Pertahanan telah diperintahkan untuk mempercepat pengkajian suatu rencana Undang-undang Darurat yang mungkin dapat memperbaiki pertahanan sipil.¹ Kelihatannya para politikus sipil Jepang juga menanggapi permasalahan yang dinyatakan oleh Jenderal Kurisu itu dengan serius, apalagi ketika itu Amerika Serikat merencanakan untuk mengurangi secara bertahap pasukan-pasukannya yang ditempatkan di Jepang.

Sejak intervensi Uni Soviet di Afghanistan pada akhir tahun yang lalu, Amerika Serikat dan, secara tidak langsung, RRC telah meningkatkan tekanan terhadap Jepang untuk memainkan peranan yang lebih besar dalam pertahanan, terutama dalam mengamankan

1 Nancy J. White and Alan M. Field, "Japan: Surprise Attack", *Newsweek*, Vol. XCII, No. 6, August 7, 1978, hal. 7-8

jalur perairan vital di Pasifik dan Asia Tenggara. Partisipasi PBD Maritim Jepang dalam latihan militer bersama dengan Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Selandia Baru pada bulan Maret 1980 menunjukkan bahwa Jepang telah mulai memainkan peranan yang lebih besar dalam pertahanan Timur Jauh. Partisipasi PBD maritim dalam latihan militer bersama itu telah menimbulkan perdebatan umum baik di kalangan Diet maupun di kalangan masyarakat, karena Jepang tidak mempunyai perjanjian keamanan bilateral dengan ketiga negara lain yang turut dalam latihan tersebut kecuali dengan Amerika Serikat. Tetapi banyak pula pejabat-pejabat pemerintah dan tokoh-tokoh politik yang mendukung peranan PBDM dalam latihan itu, karena mereka menyadari bahwa keadaan telah berubah sehingga mereka harus menyesuaikan diri dalam membuat kebijakan ekonomi dan pertahanan. Dikatakan juga bahwa sudah saatnya bagi Jepang untuk melihat tidak saja secara bilateral, tetapi juga secara regional dan global dalam masalah pertahanan.¹

Menjelang pemilihan umum yang diselenggarakan pada akhir bulan Juni tahun ini, masalah pertahanan kembali menjadi topik dalam kampanye para politikus sipil. Dua alasan utama yang menyebabkan masalah itu menjadi topik perdebatan ialah timbulnya kesadaran bahwa Uni Soviet mulai meningkatkan kekuatan militernya secara global, bahkan di Kepulauan Kurile yang dekat sekali dengan pantai utara Jepang, dan alasan yang mungkin terpenting ialah bagaimana masa depan Jepang, yang mengimpor hampir seluruh kebutuhan minyaknya, apabila timbul peperangan di Timur Tengah.

Masalah yang diperdebatkan umumnya berkisar pada pertanyaan apakah Jepang harus meningkatkan anggaran belanja militernya, yang pada saat ini adalah keenam terbesar di dunia (US\$ 9.2 juta setahun), dan apakah Jepang harus meningkatkan atau mengurangi kerja sama dengan Washington sesuai dengan perjanjian keamanan bilateral mereka. Umumnya partai-partai yang berhaluan kiri menghendaki dibatalkannya perjanjian keamanan dengan Amerika Serikat dan dibubarkannya PBD. Partai-partai berhaluan tengah, seperti DSP dan Komeito, yang mungkin akan berkoalisi dengan LDP seandainya LDP tidak dapat memperoleh mayoritas, sedikit banyaknya mendukung perjanjian keamanan dengan Amerika Serikat meskipun mereka

¹ John Lewis, "War-game Waves Sweep Tokyo", *Far Eastern Economic Review*, Vol. 107, No. 13, March 28, 1980, hal. 14

menghendaki pengawasan yang ketat dari kaum sipil terhadap golongan militer. Berdasarkan survei dari suatu lembaga swasta, *Japan Public Opinion Association*, hampir 30% dari orang-orang yang ditanya ternyata mendukung program pertahanan yang lebih kuat. Hasil survei ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan yang hampir dua kali lipat dari hasil survei yang sama yang dilakukan kurang dari 6 bulan sebelumnya.¹ Maka jelaslah bahwa perkembangan keadaan politik internasional dewasa ini telah mulai membangkitkan kesadaran pertahanan nasional rakyat Jepang, meskipun pada umumnya masyarakat tidak mau tahu tentang masalah itu.

Reaksi Negara-negara Asia Tenggara

Sejauh ini pemerintah negara-negara Asia Tenggara belum memperlihatkan suatu sikap resmi mengenai masalah pertahanan Jepang. Tetapi di kalangan masyarakat, terutama di kalangan generasi yang lebih tua, kelihatannya ada suatu kekuatiran bahwa apabila Jepang meningkatkan kekuatannya ia akan menjadi negara agresor di bawah kaum militeris seperti pada waktu Perang Dunia II. Ini terlihat dari banyaknya surat pembaca di majalah-majalah terkemuka, seperti *Asiaweek* dan *Far Eastern Economic Review*, dari beberapa negara Asia Tenggara yang isinya menentang peningkatan kekuatan pertahanan Jepang.

Masalah ini memang harus dikaji dengan sungguh-sungguh. Kepadatan penduduk, kekurangan sumber daya alam, dan keinginan untuk mempertahankan atau bahkan meningkatkan pertumbuhan ekonomi adalah masalah berat yang dihadapi Jepang sejak sebelum perang. Tetapi di dalam situasi dan kondisi dewasa ini kemungkinan bahwa Jepang akan mempergunakan kekuatan militer untuk mengatasi masalah-masalah itu adalah kecil, bahkan dapat dikatakan tidak akan pernah terjadi. Alasannya antara lain ialah bahwa Konstitusi Jepang menyatakan bahwa "perang sebagai alat untuk menyelesaikan sengketa internasional" dikutuk selama-lamanya sebagai kedaulatan bangsa. Lagi pula, peningkatan kekuatan militer yang besar-besaran akan mendapat tentangan yang keras dari masyarakat Jepang sendiri, sehingga peningkatan kekuatan militer Jepang hanya akan terbatas

1 Toshio Kojima "Defence a Major Issue in Japan's Poll", *The Straits Time*, Monday, June 9, 1980, hal. 12

pada pertahanan wilayah semata-mata. Lebih jauh lagi, Jepang tidak mempunyai dana yang cukup besar untuk membiayai suatu peperangan, karena Jepang lebih menitikberatkan kesejahteraan rakyatnya sebagai salah satu kepentingan nasionalnya yang utama. Alasan lainnya ialah Jepang percaya bahwa dengan diplomasi Jepang akan lebih berhasil untuk mengatasi masalah-masalah ekonominya, meskipun dominasi ekonomi Jepang di dunia, khususnya di Asia Tenggara, sempat mengundang suatu perasaan anti-Jepang yang mencapai puncaknya pada pertengahan tahun 1970-an dalam bentuk huru-hara anti-Jepang di Indonesia dan Muangthai.

Maka dapat dikatakan bahwa peningkatan pertahanan Jepang bukanlah merupakan suatu ancaman bagi keamanan Asia Tenggara. Malah mungkin akan membantu keamanan Asia Tenggara, karena hal itu akan dapat mengimbangi kekuatan militer Uni Soviet dan RRC di Timur Jauh. Jadi sejauh ini tidak ada alasan bagi negara-negara Asia Tenggara untuk merasa cemas terhadap peningkatan sistem pertahanan Jepang, kecuali apabila terjadi perkembangan-perkembangan baru di masa mendatang.

KESIMPULAN

Setelah mengkaji latar belakang sejarah, faktor-faktor geopolitis, ekonomi, dan politik yang berhubungan dengan kebijakan pertahanan Jepang maka dapat dikatakan bahwa masalah pertahanan adalah masalah yang sangat sensitif dalam politik Jepang. Tetapi cepat atau lambat Jepang harus mengurangi bahkan meninggalkan ketergantungannya pada perlindungan Amerika Serikat. Usaha pemerintah untuk menanamkan kesadaran pertahanan nasional di kalangan rakyat mungkin akan memakan waktu yang lama, terutama karena adanya tentangan-tentangan dari partai oposisi. Bagaimanapun juga, peningkatan kekuatan militer Uni Soviet di Timur Jauh adalah suatu ancaman yang harus ditanggapi dengan serius oleh Jepang. Kepercayaan bahwa Jepang dapat bertahan di abad nuklir ini dengan damai tanpa bersenjata dan keyakinan bahwa Jepang dapat mengandalkan kekuatan diplomasi saja sebagai cara untuk mengatasi masalah-masalah internasional adalah suatu angan-angan yang utopis.

Masalah pertahanan Jepang memang tidak dapat dilepaskan dari masalah politik, ekonomi dan strategi karena menyangkut masalah

besarnya anggaran belanja militer, kemungkinan bangkitnya kembali militerisme, masalah kontrol golongan sipil terhadap golongan militer, dan keterbatasan konstitusional. Banyak tokoh-tokoh politik Jepang yang merasa bahwa PBD sudah memiliki kemampuan militer yang cukup kuat, sebab anggaran pertahanan Jepang meskipun diukur sebagai bagian yang terkecil dari GNP-nya telah cukup untuk membiayai angkatan bersenjata yang mempunyai kemampuan ofensif untuk beroperasi di luar wilayah Jepang. Tetapi selama rakyat Jepang tidak mendukung program pertahanan itu, kekuatan militer yang kuat itu tidak akan dapat berbuat banyak, selain sebagai alat untuk mengimbangi kekuatan militer Uni Soviet di kawasan itu.

Dalam hubungannya dengan Asia Tenggara, maka kelihatannya peningkatan kekuatan pertahanan Jepang, meskipun akan besar pengaruhnya dalam perkembangan keadaan politik, ekonomi dan strategi, tidak akan merupakan ancaman bagi Asia Tenggara. Malah hal itu mungkin akan merupakan suatu keuntungan, karena akan merupakan imbalan bagi kekuatan militer Uni Soviet dan RRC di Timur Jauh. Selama Perang Dingin tidak meluas ke kawasan Asia Tenggara, dan selama negara-negara *superpower* mau menghormati gagasan ZOPFAN ASEAN dengan tidak menempatkan kekuatan militernya di kawasan ini, maka keamanan dan perdamaian di Asia Tenggara dapat terpelihara. Perkembangan selanjutnya tentu saja akan bergantung pada perubahan keadaan politik internasional yang masih harus diikuti dengan seksama.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Emmerson, John K., *Arms Yen and Power*, Tokyo: Charles Tuttle Company, 1973
- Halliday, Jon, and McCormack, Gavan, *Japanese Imperialism Today*, Great Britain: Penguin Books, 1974
- Lewis, John, "War-game Waves Sweep Tokyo", *Far Eastern Economic Review*, Vol. 107, No. 13, March 28, 1980
- Livingston, John, et. al., ed., *The Japan Reader*, Great Britain: Penguin Books, 1976
- Soesastro, Hadi, *Jepang Dalam Dunia yang Berubah*, CSIS, tidak diterbitkan, 1980
- Weinstein, Martin, *Japan's Postwar Defense Policy*, New York: Columbia University Press, 1971
- White, Nancy J., and Field, Alan M., "Japan: Surprise Attack", *Newsweek*, Vol. XCII, No. 6, August 7, 1978.

DAFTAR ISI ANALISA TAHUN IX, 1980:

1. BERBAGAI MASALAH EKONOMI INTERNASIONAL (Rp. 500,00):
 - J. PANGLAYKIM, *Beberapa Pandangan Mengenai Perkembangan Nilai Dollar Amerika*
 - N. ARSJAD, *Benarkah Sistem Nilai Tukar Mengambang Sedang Diuji?*
 - R.B. SUHARTONO, *Hubungan-hubungan Ekonomi Indonesia — Amerika Serikat*
 - J. PANGLAYKIM, *Multinational Corporation: Bisnis Internasional dan ASEAN*
 - Audrey PARRY, *Kerawanan Suplai Minyak Negara-negara Barat*
2. PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN (Rp. 500,00):
 - A. Rahman RANGKUTI, *Memperbaiki Kelestarian Alam dan Mengurangi Kemiskinan di Pedesaan Jawa dengan Lamtoroisasi dan Arenisasi*
 - S. Sunarto NDARU MURSITO, *Sumber Daya Manusia di Pedesaan Indonesia dalam Pembangunan Ekonomi*
 - Jacob OETAMA, *Pers dan Pembangunan Desa*
 - Raymond ATJE, *Konsumsi Energi di Sektor Rumah Tangga Desa*
 - Jon SIGURDSON, *Perencanaan Ekonomi Pedesaan RRC*
3. KAWASAN TELUK ARAB-PARSI DALAM PEREBUTAN (Rp. 500,00):
 - Michael B. SOEBAGYO, *Intervensi Soviet di Afghanistan dan Implikasi Internasionalnya*
 - B. WIROGUNO, *Harga Intervensi Militer Uni Soviet di Afghanistan*
 - Kirdi DIPOYUDO, *Kawasan Teluk Parsi dalam Perebutan*
 - Thomas STAUFFER, *Arti Geopolitik Minyak Teluk Parsi*
 - John C. CAMPBELL, *Negara-negara Superpower di Kawasan Teluk Parsi*
4. MENGAMANKAN SUPLAI ENERGI (Rp. 500,00):
 - John P. HENRY, *Energi Dunia adalah Suatu Dilema yang dapat Diatasi*
 - Edgar O'BALLANCE, *Perebutan Minyak Timur Tengah*
 - Hadi SOESASTRO, *Dimensi-dimensi Baru Pengelolaan Energi di Kawasan Asia-Pasifik*
 - Michael B. SOEBAGYO, *Prospek Pemasaran Internasional Gas Alam Indonesia*
 - Ronald NANGOI, *Energi Alternatif Utama Australia: Batubara dan Uranium*
5. KAWASAN SAMUDERA HINDIA FOKUS KETEGANGAN (Rp. 500,00):
 - B. WIROGUNO, *Samudera Hindia Fokus Konfrontasi Superpower*
 - Dov ZAKHEIM, *Suatu Pendekatan Barat Terhadap Samudera Hindia*
 - Kirdi DIPOYUDO, *Gerak-gerik Uni Soviet di Jazirah Arab dan Tanduk Afrika*
 - Otto ABDULRACHMAN, *Revolusi Iran di Tengah Pergolakan Timur Tengah*
 - Ronald NANGOI, *Arti Samudera Hindia Bagi Australia*
 - Michael B. SOEBAGYO, *Kemenangan Indira Gandhi dan Implikasinya Terhadap Kawasan yang Bergolak*
6. BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI (Rp. 500,00):
 - Hadi SOESASTRO, *Kebutuhan Energi bagi Rumah Tangga Desa di Indonesia*
 - Rio TAMBUNAN, *Arti dan Konsekuensi Membangun Masyarakat Modern dan Bagaimana Cara-caranya Mengatasi Akibat-akibat serta Pengaruh-pengaruh yang Negatif*
 - Pande Radja SILALAH, *Peningkatan Pendidikan, Pemerataan Pendapatan dan Perluasan Kesempatan Kerja*
 - Alfian LAINS, *Peningkatan Produksi Padi di Indonesia Melalui Peningkatan Hasil Rata-rata Padi Per Hektar*
 - Rufinus LAHUR, *Beberapa Masalah Komunikasi dan Pengembangan Pedesaan*
 - Murwatie B. RAHARJO, *Penduduk, Angkatan Kerja dan Pembagian Pendapatan: Indonesia dan Dunia Ketiga*



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—



THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—



BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:
PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5